LEGAMBIENTE

ROMA 30 ottobre 2025

AUDIZIONE INFORMALE
LEGAMBIENTE

SU

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)

e

Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili (332)

CONSIDERAZIONI GENERALI

Ringraziando per l'opportunità di essere auditi in merito agli schemi di Decreto proposti, Legambiente intende, prima di tutto, **sottolineare l'urgenza di sviluppare politiche che mirino ad accelerare i processi autorizzativi per gli impianti a fonti rinnovabili e di conseguenza la loro realizzazione**. Riteniamo che la lotta all'emergenza climatica, attraverso politiche di efficienza energetica strutturali, di sviluppo delle rinnovabili e di mobilità sostenibile, debbano essere alla base delle azioni politiche di questo Paese, che ha tutto l'interesse a trasformare la crisi climatica e sociale in atto, in una opportunità di sviluppo, competitività e innovazione.

A tal proposito si ricorda che nonostante l'Italia abbia approvato norme per l'accelerazione dei processi autorizzativi, ad oggi non esistono strumenti in grado di far rispettare tali tempistiche. Basti, ad esempio, pensare ai **tempi per l'approvazione dei progetti di eolico offshore dove il Procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dovrebbe durare 175 giorni, eppure, su un campione di 24 progetti, il tempo medio per la VIA risulta pari a 340 giorni, quasi il doppio di quello previsto**[1]. O ancora dei **1.729 progetti a fonti rinnovabili in valutazione**, mappati da Legambiente[2] a gennaio 2025, sono 1.367, pari all' 79% del totale, quelli che sono in fase di istruttoria tecnica da parte della Commissione PNRR-PNIEC con 44 progetti risalenti al 2021, 367 al 2022, 505 al 2023 e 451 al 2024. Tra questi ci sono **85 progetti**

[1] https://golettaverde.legambiente.it/2025/07/18/goletta-verde-presenta-in-sicilia-il-report-nazionale-finalmente-eolico-offshore-ad-oggi-mappati-da-legambiente-93-progetti-presentati-dalle-imprese-del-settore-distribui/

[2] https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2025/03/Scacco-Matto-alle-Rinnovabili-2025.pdf

che hanno ricevuto il parere della Commissione tecnica VIA PNRR-PNIEC, ma che rimangono in attesa di quello del Ministero dei Beni Culturali (MIC) che riceve il progetto nelle stesse tempistiche della Commissione tecnica, ma che spesso non esprime parere altrettanto velocemente.
A tal proposito si ribadisce come sia necessario trovare strumenti che garantiscano il rispetto delle tempistiche dettate dalle normative, come ad esempio l'introduzione di sanzioni nei casi di mancato rispetto. Ma anche verificare le misure di semplificazione per i progetti di repowering che, nella pratica, non accelerano in modo efficace le procedure autorizzative di questi progetti, per i quali non esistono riferimenti espliciti sulla durata massima del procedimento, che secondo la RED III, nelle aree di accelerazione, non dovrebbero superare i 6 mesi.
Fondamentale, inoltre, ricordare che **il nostro Paese, ad oggi, non ha recepito le scadenze previste dalla RED III per la durata massima delle procedure di autorizzazione** (massimo 12 mesi nelle zone di accelerazione e 24 mesi al di fuori di esse). Elemento che, come abbiamo avuto più volte occasione di sottolineare, si aggiunge alla **mancanza di personale per la Commissione Tecnica PNRR – PNIEC che non ha ancora i numeri previsti dalla stessa normativa italiana**, e la **mancanza di personale adeguato nelle Regioni** che si traduce, necessariamente in un forte ritardo nelle valutazioni.

Sul fronte trasporti, si ritiene che il documento elaborato, eliminando l'Articolo 15 del Dgls 199/2021, abbia di fatto depotenziato totalmente la portata degli obiettivi della RED III in Italia, finendo solo per tutelare il ricorso ai biocarburanti **seguendo**, come al solito, un **distorto principio di neutralità tecnologica**.

Entrando nel merito della proposta numero 324 si sottolinea come:

Articolo 2 lettera C, la soppressione della parola "verdi" dopo "certificati" ci lascia perplessi e riteniamo che le certificazioni abbiano un ruolo importante e di stimolo, e soprattutto il non specificare di quali certificati si stia parlando possa lasciare ad ampie interpretazioni. Per evitare tali criticità, fondamentale, a nostro parere, che si aggiunga un chiaro riferimento all'origine rinnovabile.

Articolo 3, comma 1 lettera a): sicuramente positivo l'aumento dell'obiettivo nazionale relativo alla quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia entro il 2030 che passa dal 30% al 39,4%. Sicuramente un passo in avanti, ma che sottolineiamo non essere non in linea date con la comunità scientifica in tema di emergenza climatica. A tal proposito sarebbe importante, visto anche il grande potenziale del nostro Paese, che tale percentuale fosse portata al 50%.
Sempre sullo stesso articolo ci domandiamo il perchè venga "soppresso" l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 da conseguire entro il 2030. Percentuale che anche in questo caso non è in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione, tema che non può essere trattato come ideologico ma che invece rappresenta una vera e propria opportunità per far crescere l'economia del Paese, la sua competitività. Per questo chiediamo che non solo venga ripristinato l'obiettivo della riduzione delle emissioni, ma che questo venga portato al 65%, accompagnando tale obiettivo con forti politiche di spinta di realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili e di efficienza energetica.

Ulteriore criticità è quella proposta alla **lettera b)**, in cui si propone di modificare l'obiettivo di incremento indicativo di energia da fonti rinnovabili nei consumi finali per riscaldamento e raffrescamento da 1,3 punti percentuali o 0,8 come media annuale calcolata dal 2021 al 2025, quando ormai il periodo è nei fatti terminato e sul quale sembra più un aggiustamento rispetto agli obiettivi non raggiunti dal nostro Paese. E per il periodo successivo di ridurlo da 1,3 a 1,1 punti percentuali come media annuale calcolata per 2026 al 2030, riducendo quindi l'obiettivo che invece, proprio perchè non raggiunto nel periodo precedente dovrebbe essere innalzato e portato almeno a 2 punti percentuali.

Apprezzabile, invece, l'introduzione di obiettivi indicativi specifici di quota FER per gli edifici (40,1% al 2030) e per l'industria (+1,6% media annuale nel periodo 2026-2030). Così come, nell'**Allegato III**, l'introduzione di obblighi di integrazioni di fonti rinnovabili non solo per gli edifici di nuova costruzione e di progetti di ristrutturazione importante su edifici esistenti, ma anche agli edifici oggetto di interventi di ristrutturazione dell'impianto termico con una copertura dei consumi energetici pari al 20%. Sarebbe però opportuno eliminare l'entrata in vigore dopo 180 giorni che non trova significato e rischia invece di innescare una sorta di corsa alla sostituzione di caldaie vecchie per evitare poi l'integrazione obbligatoria con le rinnovabili. A tal proposito si suggerisce, per stimolare l'incremento nell'uso delle rinnovabili di introdurre incentivi per la quota superiore al 20% con l'obiettivo di sostenere gli obiettivi di decarbonizzazione del settore, ma anche aiutare le famiglie a ridurre i costi in bolletta.

Sempre in merito all'**Allegato III**, si vuole porre inoltre l'attenzione al cosidetto meccanisco "add on" delle pompe di calore che sicuramente rappresenta una facilitazione rispetto agli obiettivi di elettrificazione dei consumi domestici, ma allo stesso tempo rappresenta un rischio per le stesse famiglie che prima o poi si troveranno di fronte alla necessità di dover comunque, sostituire la propria caldaia. A tal proposito è fondamentale introdurre strumenti che facilitino l'accesso alla sostituzione totale della caldaia. Vi è da segnalare, inoltre, che le specifiche tecniche introdotte e le sue modifiche limitano l'ammissibilità degli incentivi solo ad un certo tipo di pompe di calore, e solo alle caldaie a condensazione di età non superiore a 5 anni. Limitazioni di cui non capiamo le Ragioni, soprattutto se consideriamo che la fascia di popolazioni con maggiori difficoltà economica, generalmente è anche quella dotata di minore capacità economica e quindi non in grado di acquistare caldaie nuove. Positiva l'introduzione, finalmente, delle CER termiche che però ora devono essere accompagnare da incentivi e politiche.

Diverse, invece, le criticità che esprimiamo come Legambiente in merito **all'Articolo 5** in tema di biomasse. Al **comma 1**, infatti, riteniamo che non possa essere dato nessun sostegno economico a impianti che prima di tutto non siano a cogenerazione, quindi in grado di produrre sia energia elettrica che termica, indipendentemente dal loro dimensionamento. Soprattutto nei casi in cui non è possibile utilizzare la risorsa legno in attuazione del principio dell'uso della biomassa legnosa a cascata. Va, infatti, ricordato come solo l'utilizzo delle biomasse a cascata garantisce un ciclo sostenibile di questa risorsa.
Rispetto al **comma 2**, importante sottolineare come non c'è nessun bilanciamento da rispettare tra produzione energetica ed economia circolare. Deve, infatti, prevalere il criterio dell'uso sostenibile delle risorse naturali. Produrre solo energia elettrica dal legno è uno

spreco, esistono fonti molto più performanti. L'utilizzo delle biomasse deve obbligatoriamente vedere la produzione combinata tra energia elettrica e calore, ricordando che la risorsa legno è importante per la crescita della bioeconomia per sostituire altri materiali di origine fossile (es. plastica, nelle filiere del packaging e GDO, nelle costruzioni...).
Chiediamo, inoltre, che venga eliminata qualsiasi deroga come previsto nei commi 4, 6 e 7 che non trovano alcuna giustificazione.

In merito all'**Articolo 6, comma 1 lettera a)** si sottolinea che la modifica proposta cambia totalmente il senso degli incentivi. Infatti, un conto è incentivare l'energia "immessa in rete o autoconsumata", ovvero energia certa e prodotta dagli impianti, diverso è approvare una norma che indica che "l'incentivo è assegnato tramite una tariffa erogata dal Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. "...sulla base dell'energia elettrica producibile", che rimanda ad un senso di potenziale, dando l'impressione di voler tornare indietro nel tempo, ovvero a quando gli incentivi alle fonti rinnovabili venivano dati solo per il fatto di aver realizzato l'impianto.

Preoccupante quanto proposto all'**Articolo 10**, **comma a)** dove dopo le parole "degli edifici esistenti" si intende aggiungere le parole "e gli interventi di ristrutturazione di un impianto termico, ove tecnicamente, economicamente e funzionalmente fattibili". Va ricordato, infatti, che la Direttiva EPBD indica il phase out dalle fonti fossili per i sistemi di riscaldamento entro il 2040. Data da tenere sempre presente considerando la vita media di un impianto termico pari a 20 anni. Elemento questo che risulta fondamentale, visto che oggi i casi in cui interventi di riqualificazione dei sistemi termici con sistemi più efficienti e sostenibili tecnicamente non fattibili sono sempre più rari. Importante, invece che il Governo metta in campo strumenti e azioni che consentano alle famiglie di poter accedere a tecnologie che possono avere oggi un costo più alto, e che comunque rappresentano un investimento necessario, fondamentali non solo per ridurre i costi in bolletta, ma anche per ridurre la dipendenza dal gas del nostro Paese. A tal proposito ricordiamo che quasi la metà del gas fossile consumato nel nostro Paese arriva proprio dal settore edilizio. Un concetto da estendere anche nella proposta dell'**articolo 2 bis**, soprattutto nell'ambito di edilizia pubblica che merita politiche di attenzione particolare e anche considerando gli strumenti che possono essere sviluppati con il Piano Sociale per il Clima e le entrate derivanti dall'ETS2.

Sul fronte trasporti, ed in particolare in merito all'**Articolo 15** (AG 324), si intende sottolineare la gravità relativa all'eliminazione dei **commi 1 e 2 dell'articolo 41 della 199**, che implica che tutti gli impegni relativi al raggiungimento della quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti non siano recepiti. In particolare, con questa proposta, si eliminano tutti gli obblighi per gli operatori di fornire informazioni sulla tracciabilità sul ciclo di vita dei biofuels e delle relative transazioni. Un' iniziativa pericolosa se si considerano gli atti della Corte dei Conti Europea che fanno riferimento alle possibili frodi sulle materie prime usate per i biocarburanti, spacciate per UCO (Olii esausti) provenienti dall'Asia.
L'aspetto del controllo della filiera, tuttavia, sembra essere riconsiderato nella stesura del nuovo **Articolo 47bis** da inserire nel 199, così come previsto all'**Articolo 23 della proposta 324**. Qui, si parla chiaramente di "partecipazione obbligatoria" alla banca dati dell'UE (Union Data Base), ma resta comunque da vedere se questo sia un efficace meccanismo di controllo su una filiera che si origina prioritariamente nel mercato asiatico, in particolare quello cinese.

A questo si aggiunge che in nessun passaggio si fa riferimento ad un meccanismo incentivante per la ricarica elettrica da fonti rinnovabili. Mentre per i biocarburanti in generale sembra confermarsi un forte sostegno, seppur non in grado di fornire una reale soluzione a lungo termine e scalabile al taglio delle emissioni del settore trasporti.

A queste osservazioni, si aggiunge un ulteriore richiesta che riguarda l'**Articolo 20, comma 8 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199**. A tal proposito si richiede che le aree indicate come aree idonee vengano cambiate in aree di accelerazioni. In questo caso, infatti, si tratta o di aree già compromesse – cave e miniere cessate, siti oggetto di bonifica, aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti (eliminando anche vincoli legati alle distanze che andrebbero studiati in base alla realtà del sito)– o soggette a particolare pressione ambientale, come i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale, quelle adiacenti alla rete autostradale o ancora aree che già godono della presenza di impianti a fonti rinnovabili, nei casi in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo. In particolare, inoltre, qualora si tratti di aree compromesse o soggette a particolare pressione ambientale eliminando il limite dell'aumento del 20%.

Inoltre, anche se oggetto di differente normativa riteniamo opportuno che la Commissione riveda il cosidetto Decreto Agricoltura che incide anche sul Decreto in oggetto. A tal fine è necessario che le cosiddette aree agricole, in cui è vietata l'installazione di impianti solari fotovoltaici, siano soggette ad un ulteriore classificazione ai fini del divieto. Ovvero, nel caso in cui si tratti di aree agricole produttive sia possibile la realizzazione di impianti agrovoltaici, eliminando il limite ai soli progetti "innovativi" ovvero quelli sollevati da terra, che non rispondono in nessun modo al criterio di impianti agrivoltaici fatti bene. A tal proposito è fondamentale sottolineare come per la realizzazione di un impianto agrivoltaico fatto bene è necessario che l'impianto sia studiato e sviluppato partendo dalle colture e non da posizioni ideologiche.
Per i terreni agricoli compromessi o in cui non è possibile coltivare è necessario introdurre regole nuove che consentano lo sviluppo anche degli impianti a fonti rinnovabili, come già oggi avviene per autostrade, poli logistici e data center.

<u>In merito alla proposta di modifica numero 332, si rileva quanto segue:</u>

Prima di tutto riteniamo che sia necessario intervenire nelle definizioni presentate dalla normativa. Tra le criticità più rilevanti la corretta definizione di solare fotovoltaico a terra e di agrivoltaico, due sistemi che utilizzano sicuramente la stessa tecnologia solare ma applicati in modo differente e che possono svolgere un ruolo diverso in ambiti totalmente differenti.

All'**Articolo 1, comma 3** sarebbe opportuno, in accordo con quanto già previsto dalle norme in tema di riordino amministrativo e di semplificazione delle procedure autorizzative per le fonti rinnovabili (richiesta dal PNRR), che prevede tra le priorità fondamentali la fissazione di "norme limite", precisare e rafforzare che Regioni e Comuni non possono applicare norme di autorizzazione più rigide di quelle previste dalla legislazione nazionale. Un tema delicato che ha caratterizzato tutte, o quasi, le Regioni che nei mesi scorsi hanno normato in tema di Aree Idonee, tanto da portare Regioni come la Sardegna a indicare il 99% del proprio territorio

come non idoneo, o la Toscana a percentuali poco più basse. Una tendenza seguita da tantissime Regioni e su cui è necessario intervenire e dare le giuste indicazioni.

In merito all'**Articolo 12, comma 7bis**, non trattato in questa proposta si ritiene che, come riportato per il Decreto Legislativo 199/2021, nelle aree di accelerazione debbano essere incluse tutte le aree definite idonee dall'Articolo 20 eliminando i limiti di grandezza degli impianti presenti invece negli Allegati della 190. Ad esempio, non si capisce la ratio di porre un limite come aree di accelerazione per gli impianti di potenza tra 5 e 15 MW ubicati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nelle discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento. O allo stesso modo, perché in queste aree possano essere realizzati solo impianti solari oppure porre limiti di potenza ad impianti eolici. Tutte le aree compromesse e quelle a forte pressione ambientale dovrebbero essere considerate aree di accelerazione.

A queste osservazioni si aggiunge, inoltre, che elemento importante sarebbe il mantenimento della natura unica del procedimento autorizzativo, sia che si tratti di PAS che di AU, e quindi che ogni autorizzazione, comprese quelle edilizie e di acquisizione di concessioni pubbliche, siano da acquisire all'interno e durante lo svolgimento delle suddette procedure.
Importante, inoltre, in merito all'acquisizione del titolo edilizio (Art.1), che si identifichino con chiarezza i casi in cui serve effettivamente il titolo edilizio, escludendo quei casi per i quali non si intravede alcuna necessità di titolo edilizio al fine di non creare confusione e accelerare le procedure.