

Camera dei deputati
XIX Legislatura

**Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e
X (Attività produttive, commercio e turismo)**

**Documento di osservazioni e proposte
Audizione informale nell'ambito dell'esame dello 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
(Atto n. 324)**

**e dello 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
(Atto n. 332)**

30 ottobre 2025

Siamo oggi convocati in audizione sugli schemi di due decreti legislativi di grande rilevanza per il rafforzamento delle strategie di decarbonizzazione, due atti idealmente collegati poiché il tema della semplificazione dei regimi amministrativi che presiedono alla realizzazione delle rinnovabili è fondamentale per l'effettiva realizzazione degli interventi, in particolare per quelli di piccola dimensione, più diffusi e implementati da famiglie e piccole imprese.

Riportiamo di seguito le nostre osservazioni sullo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva RED III e a seguire quelle sullo schema di decreto correttivo del Testo Unico per le rinnovabili.

AG 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

Con il recepimento della direttiva 2023/2413 c.d. RED III, l'ordinamento interno integra il quadro della normativa sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili in base alle ultime disposizioni comunitarie.

In primo luogo, lo schema di recepimento amplia lo scenario dei *target* nazionali sulle rinnovabili inserendo anche l'obiettivo di integrazione delle rinnovabili negli edifici specificamente per il riscaldamento e il raffrescamento. La RED III, infatti, rafforza l'impegno per la decarbonizzazione di due settori fortemente emissivi, quali quello residenziale e quello del trasporto, rispetto ai quali l'ambizione del legislatore europeo è stata maggiore (art. 3).

Le scriventi associazioni accolgono positivamente tale impostazione, che punta all'elettrificazione del riscaldamento domestico tramite le rinnovabili, in particolare alla luce del potenziale che tale ambito di intervento rappresenta per l'operatività delle piccole imprese artigiane che operano nel settore "casa". Tuttavia, segnaliamo la necessità che tale tema possa trovare applicazione in un contesto normativo generale e coordinato che tenga conto di quanto disposto dalla RED III, dalla direttiva sull'efficienza energetica e dalla direttiva sulla prestazione energetica degli edifici.

Già solo la definizione di una adeguata strategia di intervento per la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli edifici in attuazione delle richiamate disposizioni, che individui programmi e strumenti, potrebbe configurare una politica industriale in grado di garantire la crescita del settore e complessivamente dell'economia del Paese. Pertanto, sarebbe auspicabile il rapido e convinto recepimento anche della direttiva sull'efficienza energetica e della direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, al fine di fornire uno scenario chiaro e stabile per gli investimenti di imprese e cittadini.

Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA su AG 324 e AG 332 in tema di energia da fonti rinnovabili

Riteniamo che vada attentamente valutato quanto disposto in relazione ai regimi di sostegno (art. 6), che risultano essere una leva fondamentale per gli investimenti nelle rinnovabili, ma che devono trovare una modalità di finanziamento che non aggravi l'onere fiscale e parafiscale sulle bollette delle piccole imprese, soprattutto in una convergenza storica come l'attuale, in cui i costi alti dell'energia inficiano la competitività delle imprese stesse.

La norma interviene sull'articolo 5 del decreto legislativo n. 199 del 2021, che definisce le caratteristiche generali dei regimi di sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Con questa modifica, si introduce la possibilità di riconoscere gli incentivi non più in base all'energia effettivamente prodotta e immessa in rete, ma in relazione alla produzione potenziale, cioè a quella che si sarebbe potuta generare in presenza di condizioni ideali di sole, vento o altre risorse rinnovabili.

Si tratta di una scelta discutibile, poiché una disposizione di carattere così generale rischia di penalizzare famiglie e piccole imprese, che già oggi sostengono la parte più consistente degli oneri generali di sistema destinati al finanziamento delle rinnovabili in bolletta. Estendere gli incentivi anche all'energia "producibile" significa infatti ampliare la quantità di energia su cui vengono concessi i contributi, con conseguente aumento dei costi a carico dei consumatori finali.

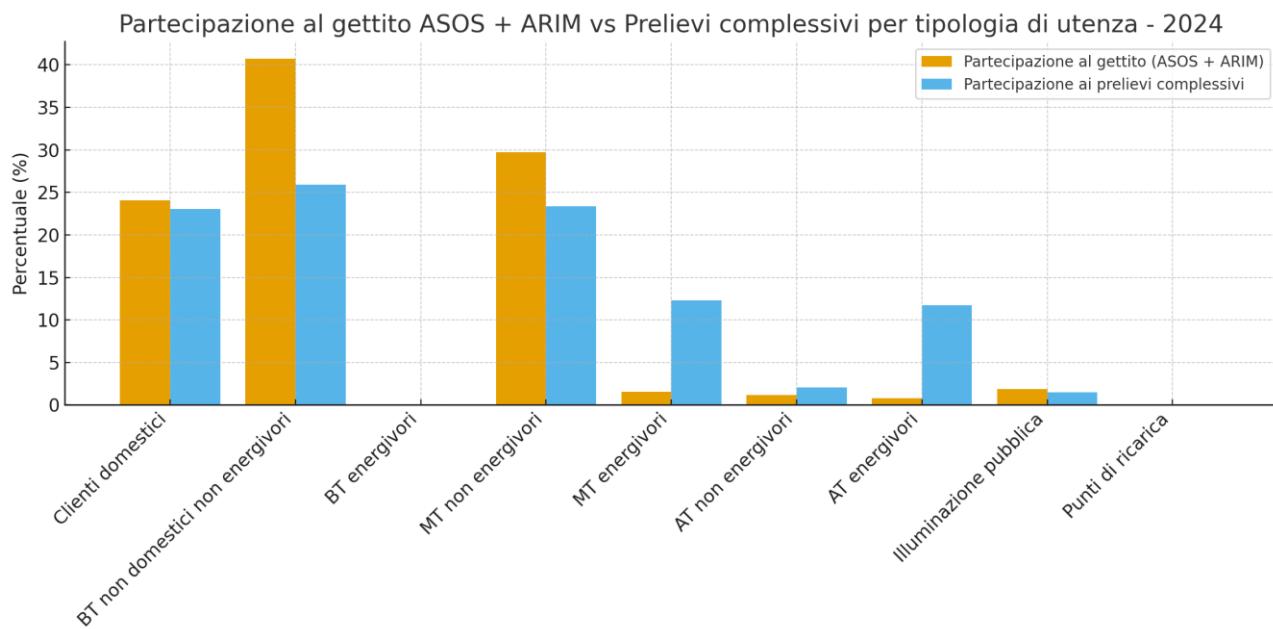
La relazione illustrativa motiva la modifica con la necessità di adeguare la normativa nazionale al nuovo articolo 19-*quinquies* del regolamento (UE) 2024/1747, che disciplina i criteri di valutazione dei regimi di sostegno da parte della Commissione europea. Tuttavia, tale articolo prevede che, a partire dal 2027, i nuovi impianti rinnovabili sostenuti dagli Stati membri debbano utilizzare contratti bidirezionali per differenza, con l'obiettivo di garantire stabilità dei prezzi, concorrenza leale e benefici diretti ai consumatori. È proprio quest'ultimo aspetto – il vantaggio per i consumatori – che rischia di essere compromesso se il sostegno viene riconosciuto alla producibilità anziché alla produzione effettiva, poiché ciò comporterebbe un inevitabile incremento dei costi in bolletta.

È opportuno ricordare che in alcuni casi specifici esiste già la possibilità di compensare i periodi di fermo degli impianti imposti dai gestori di rete o da altre autorità (cosiddetti "ristori"), calcolando l'energia che si sarebbe potuta produrre in quei periodi. Si tratta però di una misura eccezionale, finalizzata a garantire la sicurezza della rete e prevenire *blackout*, che rappresenta un'evoluzione della disciplina della "mancata produzione eolica" introdotta con la deliberazione ARG/elt 5/10 e successivamente estesa a tutte le fonti rinnovabili non programmabili dalla deliberazione 128/2025/R/EFR. Inoltre, anche a livello "tecnico" è possibile oggi implementare soluzioni di rafforzamento della stabilità e della resilienza della rete elettrica – si pensi all'integrazione dei sistemi di *storage* – per evitare possibili criticità al suo funzionamento.

Proprio per evitare un aumento ingiustificato degli oneri generali a carico delle bollette – oneri che pesano in modo sproporzionato su famiglie e piccole imprese – è fondamentale che il regime generale di sostegno previsto dall'articolo 6 continui a basarsi sull'energia effettivamente immessa in rete. Eventuali deroghe dovrebbero essere riservate a regimi specifici, con finalità particolari e ben circoscritte.

Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA su AG 324 e AG 332 in tema di energia da fonti rinnovabili

I dati forniti da ARERA nella sua ultima relazione annuale mostrano chiaramente la disparità attuale: le piccole imprese pagano oneri ASOS compresi tra 44 e 52 euro per megawattora, mentre le imprese energivore agevolate versano solo tra 3,08 e 5,05 euro. Se si considerano anche gli altri oneri generali, le piccole imprese allacciate in bassa tensione pagano complessivamente poco più di 70 euro per megawattora, e quelle in media tensione circa 52 euro, contro i 6-14 euro delle imprese energivore degli stessi settori.



Si tratta di una disparità evidente e ingiustificata: le politiche di sostegno alle rinnovabili e le agevolazioni per le imprese ad alto consumo energetico finiscono per gravare soprattutto su chi consuma di meno e ha minore capacità contributiva. Questo “onere proprio”, che il PNRR chiedeva di eliminare e che la legge 197/2022 prevedeva di ridurre progressivamente, continua a pesare su chi ha minori possibilità di sostenerlo.

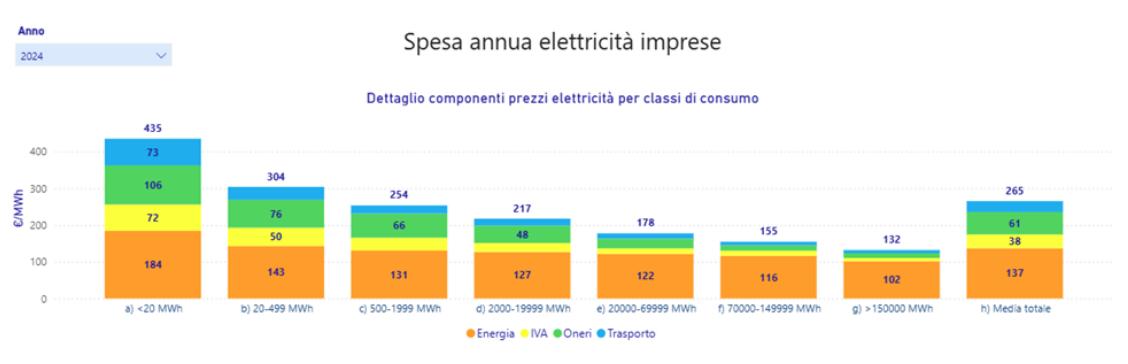
Per questo motivo, tutelare le piccole imprese significa limitare l'impatto degli oneri per le rinnovabili in bolletta. Poiché, per effetto della struttura tariffaria e delle regole europee sulle agevolazioni, ogni nuovo regime di sostegno o ampliamento di quello esistente grava principalmente su chi consuma meno di un gigawattora l'anno – ossia famiglie e piccole imprese –, è indispensabile che il principio di effettività resti alla base dei regimi di sostegno. Di conseguenza, l'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1 dovrebbe essere soppresso.

Altro aspetto rilevante riguarda il tema dei *Power Purchase Agreements* (PPA). La riforma del mercato elettrico europeo, introdotta dal Regolamento (UE) 2024/1747 e dalla Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), riconosce nei *Power Purchase Agreements* (PPA) uno strumento centrale per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e per la stabilizzazione dei prezzi dell'elettricità.

Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA su AG 324 e AG 332 in tema di energia da fonti rinnovabili

Gli Stati membri sono chiamati a favorire il ricorso ai PPA su base volontaria e di mercato, garantendo regimi di garanzia statale o strumenti di aggregazione della domanda volti a ridurre i rischi finanziari derivanti dall'inadempimento dell'acquirente, nonché a rimuovere gli ostacoli amministrativi e infrastrutturali che ancora ne limitano la diffusione.

In Italia, dove secondo i dati ISTAT circa l'80% delle imprese manifatturiere è costituito da unità con meno di dieci dipendenti, il costo medio dell'energia risulta significativamente più elevato rispetto alla media nazionale – 184 e 143 €/MWh per le due classi minori contro una media di 137 €/MWh — a causa del maggiore peso delle componenti fisse e commerciali sui piccoli volumi di consumo.



Fonte: <https://www.pniecmonitoraggio.it/Dimensioni/Mercati/Pagine/Spesa-Energetica-e-Oneri.aspx>

Tale caro energia strutturale riduce la competitività delle micro e piccole imprese, che sono una componente rilevante del *made in Italy*, e che incontrano difficoltà d'accesso ai contratti di lungo periodo che richiedono capacità finanziaria e continuità di approvvigionamento.

In questo contesto, per consentire anche alle PMI di beneficiare della stabilità e dei vantaggi economici dei PPA, si rende necessaria l'introduzione di garanzie pubbliche sul rischio di credito, analoghe ai modelli già operativi in Francia e Spagna, che coprono fino al 60-70% delle perdite in caso di *default* dell'acquirente, con durata di 15-20 anni e soglie di accesso adeguate a consumi di circa 1 GWh annuo.

Tali strumenti favorirebbero la bancabilità dei contratti, faciliterebbero l'aggregazione della domanda e consentirebbero anche alle piccole imprese di partecipare in modo inclusivo e competitivo alla transizione energetica, contribuendo allo stesso tempo al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e sicurezza energetica dell'Unione.

Sempre in merito alle modifiche introdotte all'art. 5 del d. lgs. 199/2021, la previsione di inserire, tra i criteri previsti per l'accesso ai regimi incentivanti, specifiche tecniche delle apparecchiature e dei sistemi per le energie rinnovabili meriterebbe a nostro avviso una migliore e più dettagliata definizione. Non è chiaro, infatti, quali siano gli obiettivi che si intendono perseguire – ad esempio, se di maggiore sicurezza o di migliore prestazione – e l'assenza di maggiore chiarezza in merito (chi identifica tali requisiti e con quali criteri) potrebbe di fatto determinare una barriera all'accesso alle

Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA su AG 324 e AG 332 in tema di energia da fonti rinnovabili

misure incentivanti e, di conseguenza, agli investimenti. Non va neanche trascurato il possibile impatto, in termini di maggiori oneri economici, che tale opzione implicherebbe sulla realizzazione degli interventi.

Altro tema che si impone fortemente alla nostra attenzione è quello delle disposizioni che intervengono sulla qualificazione degli operatori del settore delle energie rinnovabili (artt. 34 e 35).

La norma modifica l'art. 15 e l'Allegato IV del decreto legislativo 28 del 2011 con l'obiettivo, condivisibile e necessario, di rafforzare la qualificazione degli operatori che lavorano nel settore delle energie rinnovabili. Tuttavia, **la strada scelta dal Governo rischia di produrre l'effetto opposto**, introducendo un **nuovo sistema di certificazione separato e aggiuntivo** rispetto a quello già previsto dal **DM 37 del 2008**, tuttora vigente.

Il DM 37/08 rappresenta infatti la **norma quadro nazionale** che regola la progettazione, l'installazione e la manutenzione degli impianti – inclusi quelli a energia rinnovabile – all'interno degli edifici, stabilisce chi può operare, con quali requisiti tecnico-professionali, con quali responsabilità, e con quali obblighi documentali.

Creare un **secondo canale di certificazione**, specifico solo per impianti da fonti rinnovabili – fotovoltaico, pompe di calore, biomassa, punti di ricarica – significherebbe imporre agli stessi soggetti già abilitati una **duplicazione di titoli**, di costi e di adempimenti, sacrificando la chiarezza normativa e la valorizzazione delle competenze esistenti.

Si verrebbe così a generare una **duplicazione regolatoria** in aperto contrasto con i principi di **semplificazione, proporzionalità e coerenza normativa**, richiamati più volte anche dal legislatore nazionale.

Inoltre, il testo attribuisce alla **Federazione italiana per l'uso razionale dell'energia (FIRE)** il compito di gestire gli elenchi dei soggetti certificati e di redigere relazioni annuali, ma non chiarisce come questo nuovo registro si coordinerà con le **Camere di Commercio** e con il **Ministero delle imprese e del made in Italy**, che già gestiscono le abilitazioni delle imprese installatrici.

Vogliamo evidenziare la perplessità rispetto alla scelta di assegnare tale compito a un'associazione di rappresentanza, seppur meritevole come FIRE, che tuttavia non ha un ruolo all'interno dell'amministrazione; al contrario, riteniamo che tale funzione dovrebbe essere assegnata a un soggetto che svolge funzioni di interesse pubblico.

Ciò rappresentato, si rischia di creare **un sistema parallelo di accreditamento**, disallineato rispetto alle strutture istituzionali già competenti, e di disorientare operatori e utenti finali.

Non va poi dimenticato che la **formazione professionale in materia impiantistica** rientra in larga parte nelle **competenze regionali**: introdurre percorsi e certificazioni ministeriali unilaterali significherebbe interferire con i sistemi già attivi sul territorio e con i programmi regionali di aggiornamento tecnico.

Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA su AG 324 e AG 332 in tema di energia da fonti rinnovabili

Riteniamo che l'obiettivo della qualificazione vada invece perseguito **all'interno del quadro esistente**, valorizzando il DM 37/08 e integrandolo, se necessario, con **percorsi di aggiornamento tecnico specifici** per le nuove tecnologie FER, senza creare un ulteriore livello di certificazione.

Pertanto, è essenziale **riconfermare il DM 37/08** come riferimento unico nazionale per la qualificazione tecnico-professionale di installatori e progettisti ed eventualmente **coordinare ogni nuovo sistema di qualificazione FER** con il MIMIT e con le associazioni di categoria, prevedendo criteri di **equivalenza** con l'abilitazione già riconosciuta alle imprese.

Soprattutto in questa fase storica, vanno evitate **duplicazioni degli oneri** a carico delle PMI, introducendo semmai, sotto il profilo formativo, un sistema di **aggiornamento periodico obbligatorio**, coerente con le esigenze di innovazione tecnologica e con la transizione energetica in corso.

In merito all'art. 12, che dispone sull'accesso alle informazioni e ai dati delle batterie a uso industriale, domestico e dei veicoli, evidenziamo che questa impostazione potrebbe aprire la strada a modalità di interazione positiva tra utente e altri soggetti che operano sul mercato, in termini di maggiori benefici di tipo economico a favore dell'utente stesso. Si pensi, ad esempio, all'applicazione di scontistiche o di condizioni contrattuali migliorative. Tuttavia, non sfugge che l'accesso ai dati delle batterie potrebbe rappresentare anche una modalità distorsiva delle regole del mercato a favore dei soggetti che accedono a tali dati. Pertanto, è necessario rafforzare l'informazione per gli utenti in merito e adottare le giuste misure di tutela per garantire trasparenza in tale contesto.

AG 332

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

Lo schema di decreto legislativo in oggetto è volto a introdurre disposizioni correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 che ha riorganizzato e razionalizzato la disciplina che presiede ai regimi autorizzativi per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

Il d.lgs. 190/2024 aveva l'ambizione di formalizzare una norma organica, adottata sulla base delle indicazioni fornite dall'Unione europea, per semplificare e velocizzare le discipline nazionali di *permitting* al fine di consentire il più efficace raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali di penetrazione delle rinnovabili nel *mix* energetico. In tale ottica, la revisione dei regimi autorizzativi è elemento strategico per rafforzare il processo di decarbonizzazione e contestualmente mettere in sicurezza il sistema energetico europeo.

Tuttavia, l'intervento di correzione del Testo Unico – a così breve distanza dalla sua entrata in vigore (dicembre 2024) – per quanto rispondente ai criteri della delega originaria che ne prevedeva la

possibile integrazione/correzione entro un anno, segue un *iter* “anomalo” in quanto giunge all’esame del Parlamento in assenza del parere del Consiglio di Stato e di quello della Conferenza Stato-Regioni, passaggi entrambi necessari alla giusta formalizzazione dell’*iter* di adozione del testo finale. Esprimiamo quindi la nostra perplessità rispetto a tale scelta, posto che tali due pareri potrebbero anche suggerire un cambiamento importante del testo.

Ciò premesso, lo schema di decreto non sortisce a nostro avviso l’auspicato effetto di semplificare le procedure autorizzative che presiedono alla disciplina, aggravando in particolare i procedimenti per la realizzazione degli impianti di piccola taglia, più caratteristici e diffusi sul territorio, realizzati prevalentemente da famiglie e piccole imprese.

Per tale tipologia di interventi, che rientrano – stante il testo del TUER – nel novero dell’attività libera di cui all’art. 7 del TUER (di cui all’elenco all’allegato A), la norma originaria prevedeva già il passaggio automatico alla procedura abilitativa semplificata (PAS) in presenza di vincolo paesaggistico e/o ambientale, con la conseguente richiesta di tutti gli oneri documentali previsti. Un elenco che, a livello regionale, può anche prevedere ulteriori richieste.

Le nuove norme hanno innanzitutto ampliato enormemente l’elenco dei vincoli in presenza dei quali l’intervento in attività libera è rimandato alla PAS (vincoli afferenti la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la salute, la pubblica incolumità, ivi compresa la tutela dal rischio sismico, dal rischio vulcanico e la prevenzione incendi): tale ampliamento merita a nostro avviso una riflessione, poiché tale elenco restringe drasticamente la possibilità di realizzare interventi in attività libera sul territorio italiano. Aspetto, questo, in netta contraddizione con lo spirito originario della legge, che ha previsto l’esplicita assenza di qualsiasi atto di assenso o comunicazione per gli interventi ricadenti nell’ambito dell’art. 7 del TUER.

Inoltre, la stessa procedura di PAS, concepita per agevolare gli impianti di minore entità, si è trasformata in una procedura onerosa e complessa, che comporta l’acquisizione di numerosi pareri, la redazione di relazioni specialistiche e una serie di allegati tecnici, che rendono il percorso amministrativo più simile a un’autorizzazione ordinaria che a una procedura semplificata. A tal punto che la durata spesso si prolunga fino a 150 giorni, a causa delle interlocuzioni tra enti e delle proroghe concesse per i relativi pareri, rendendo il procedimento lungo e oneroso.

Inoltre, il correttivo modifica la stessa procedura di PAS richiedendo, in via propedeutica al procedimento, l’acquisizione dei titoli edilizi. Tale approccio lascia quindi insoluto uno dei nodi principali che, da oltre dieci anni, ostacola la diffusione delle tecnologie rinnovabili nei contesti urbani e produttivi: il rapporto tra la procedura energetica e il titolo edilizio, in quanto la prassi dimostra che gli operatori sono frequentemente costretti a richiedere due autorizzazioni distinte.

Questo doppio binario, che il d.lgs. 190/2024 avrebbe dovuto eliminare, è stato di fatto confermato dal decreto correttivo n. 332, il quale introduce in più punti riferimenti al “titolo edilizio occorrente” e alla “conformità urbanistica dell’intervento”, senza chiarire il principio fondamentale di assorbimento edilizio del titolo FER.

L'effetto è la duplicazione procedurale anche per opere di minima entità, con aggravio di tempi, costi e incertezza interpretativa da parte delle amministrazioni locali.

Di conseguenza, anche interventi di modesta entità (come pannelli fotovoltaici integrati su tetti di capannoni o edifici di imprese artigiane) vengono spesso assoggettati a doppio titolo, vanificando gli obiettivi di semplificazione e generando difformità tra Regioni e Comuni.

L'introduzione *de facto* di un doppio procedimento implica anche una duplicazione di costi per le imprese, oltre che un drastico allungamento delle tempistiche necessarie per completare gli *iter* autorizzativi: due mesi di tempo necessari per ottenere il titolo edilizio e tre mesi per completare le procedure di PAS.

Ciò a fronte di una previsione – introdotta anch'essa dal correttivo – per la quale i grandi impianti hanno invece corsie preferenziali grazie alle zone di accelerazione, dove gli interventi sono automaticamente compatibili con la disciplina urbanistica ed edilizia e la Conferenza di servizi è centralizzata e con termini perentori (3 mesi). Per un piccolo impianto da 50 kW da montare sul tetto in zona vincolata è necessario completare la procedura di PAS con parere della Soprintendenza. I tempi si dilatano da 4 a 6 mesi, con relazione paesaggistica e atti di assenso complessi.

Non sfugge che la lunghezza delle procedure autorizzative impatta inevitabilmente sui passaggi realizzativi successivi, tra cui quello delicatissimo e critico della connessione dell'impianto alla rete elettrica e, da ultimo, anche sull'eventuale accesso agli incentivi: un allungamento dei tempi che impone all'impresa la revisione dei piani di investimento.

Ciò premesso, riteniamo opportuno rendere gli oneri procedurali proporzionati all'impatto effettivo dell'intervento; prevedere che la PAS e la comunicazione semplificata costituiscano titolo unico; rendere il testo effettivamente coerente con la normativa europea, in particolare per quanto riguarda la previsione della Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II) di semplificare i procedimenti per gli impianti di piccola taglia garantendo tempi procedurali certi.

Più nello specifico, per ottenere una reale semplificazione delle procedure che favorisca la realizzazione di impianti di piccola taglia, sarebbe opportuno prevedere che, in presenza di uno o più vincoli, il rimando alla PAS relativo agli interventi in attività libera fosse previsto solo ed esclusivamente per l'acquisizione, da parte delle amministrazioni competenti, degli atti di assenso relativamente ai vincoli stessi. Sarebbe infine opportuno prevedere che, a conclusione della Conferenza di servizi o ricevuto l'atto di assenso, si possa inviare la comunicazione al SUER e contestualmente al distributore per l'avvio della connessione, facilitando così i passaggi successivi.