



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissioni riunite 10<sup>a</sup> Industria, commercio, turismo e 13<sup>a</sup>  
Territorio, ambiente, beni ambientali**

**AG 292**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva  
(UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11  
dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti  
rinnovabili**

**Osservazioni CNA**

**24 settembre 2021**

## **Sommario**

<b>1. Premessa.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Osservazioni .....</b>	<b>4</b>

## 1. Premessa

La direttiva 2018/2011 sulle rinnovabili (c.d. RED II) è un pilastro fondamentale del Clean Energy Package, con cui la Commissione Europea ha inteso dare una prima attuazione agli Accordi sul Clima di Parigi del 2015 e con il quale ha contestualmente tracciato la strada verso la decarbonizzazione dell'Europa fino al 2030. La risposta alla necessità di mitigare il rischio climatico è stata tradotta nella definizione di una strategia energetica improntata ai principi della sostenibilità in cui la Commissione europea ha individuato le linee di sviluppo e di crescita economica e sociale del continente per i prossimi anni. L'obiettivo è quello di creare un mercato europeo dell'energia integrato ed efficiente, in grado di garantire l'"energia pulita a tutti gli europei" quale strumento di democrazia, benessere e crescita economica.

In tale contesto, la direttiva RED II ha un ruolo fondamentale nella graduale modifica del mix energetico europeo attraverso l'implementazione della produzione di energia da fonti rinnovabili. L'obiettivo che la Commissione ha individuato – il 32% al 2030 quale obiettivo dell'UE – ha trovato una sua prima traduzione a livello nazionale nella formulazione del Piano Nazionale Integrato per l'energia ed il clima – PNIEC, in cui il Governo ha indicato un obiettivo del 30% al 2030 per il Paese. Tuttavia, tale impegno andrà probabilmente rafforzato alla luce della recente adozione della Legge Europea sul Clima, che ha rilanciato l'impegno europeo verso un'Europa carbon neutral entro il 2050. L'implementazione delle rinnovabili nel quadro complessivo del Clean Energy Package non risponde soltanto ad un'esigenza di tutela ambientale, ma si inserisce in un percorso più complesso di trasformazione del sistema energetico. La generazione distribuita assume infatti un ruolo fondamentale sotto il profilo dell'efficientamento del sistema in quanto orientata ad una risposta più efficace al fabbisogno energetico e rafforzativa della sicurezza degli approvvigionamenti. La spinta verso una maggiore diffusione degli impianti rinnovabili implica inoltre un'attenzione maggiore verso la filiera, favorendone l'affermazione ed il rafforzamento soprattutto in quegli snodi che hanno stentato maggiormente nel corso degli anni (ad es. la produzione di tecnologie). Tra l'altro, la forte spinta all'autoconsumo su cui punta la direttiva RED II rappresenta una leva positiva per

gli effetti di riduzione del costo dell'energia, cui le piccole imprese in particolare guardano con interesse proprio al fine di ridurre l'impatto dei costi sul bilancio aziendale. Pertanto tale scenario presenta molte opportunità per le piccole e medie imprese sia nella veste di consumatori di energia che nella veste di operatori economici attivi nel settore.

In generale, il contributo che le PMI possono dare al paese per il conseguimento degli obiettivi sulle rinnovabili è potenzialmente alto e tutto da sfruttare. Le piccole imprese sono infatti molto orientate agli investimenti nell'autoproduzione di energia per l'efficientamento dei propri processi produttivi, come dimostra il recente studio "Non senza le PMI" realizzato da CNA con la collaborazione della Fondazione per lo sviluppo sostenibile.

Nell'analizzare il possibile ruolo che le PMI possono svolgere nel percorso di transizione energetica italiana, il Report descrive un mondo produttivo che rappresenta più del 90% delle imprese attive nel paese e che è responsabile, da solo, di circa il 15% dei consumi finali di energia sul totale nazionale. Il Report mette in evidenza il forte interesse delle PMI ad investire in tal senso (una impresa su due ha effettuato interventi di miglioramento energetico negli ultimi tre anni) soprattutto per i risparmi conseguibili sul costo dell'energia, che resta il fattore critico principale nella scelta dell'investimento. Le PMI italiane pagano infatti il conto più salato d'Europa per l'energia, anche per la forte incidenza della parafiscalità sulla bolletta, tra cui la componente attraverso la quale si finanziano le politiche di incentivazione alle rinnovabili. Pertanto, il 49% delle imprese intervistate ha realizzato interventi di installazione di impianti FER (in particolare fotovoltaico), pur in assenza di strumenti di incentivazione dedicati: solo una impresa su quattro ha infatti potuto beneficiare di misure di sostegno, mentre le restanti tre hanno comunque deciso di investire sobbarcandosi completamente lo sforzo economico.

I risultati dell'indagine evidenziano che, dati i grandi numeri delle piccole imprese e data la loro forte propensione agli investimenti green, puntando sul sostegno agli impianti di piccola taglia (quelli più frequentemente realizzati da una piccola impresa, tendenzialmente fino a 20KW di potenza), l'obiettivo nazionale del 30% al 2030 sarebbe più facilmente raggiunto. In tal senso, è necessario riorganizzare il sistema incentivante

prevedendo misure specifiche per le PMI in grado di facilitare la realizzazione degli interventi.

Altro fattore limitante allo sviluppo di impianti da parte di una piccola impresa è rappresentato dalla burocrazia, non relativa al solo aspetto del permitting, ma in generale alla totalità degli obblighi burocratici richiesti ad una impresa per completare l'iter di realizzazione di un impianto (dai passaggi iniziali in Camera di Commercio, alla domanda di accesso agli incentivi).

Il recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 permette quindi di cogliere l'occasione per tracciare le linee di ulteriore sviluppo delle rinnovabili nel nostro paese, provando a rimuovere le criticità che non hanno finora consentito il pieno sviluppo del settore e, nello specifico, il pieno coinvolgimento delle piccole imprese nel percorso di decarbonizzazione.

Lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva RED II prova a cogliere tale opportunità, attraverso un'impostazione volta a riorganizzare in maniera più organica e razionale la normativa che presiede alle rinnovabili, sia per quanto riguarda le misure incentivanti che per gli aspetti legati al permitting. La struttura proposta è certamente condivisibile rispetto alla finalità perseguita e risponde alle richieste più volte avanzate anche dalla stessa CNA rispetto alla necessità di una revisione complessiva dei sistemi incentivanti; tuttavia presenta contenuti fortemente critici e che a nostro avviso rappresentano una barriera alla possibilità di partecipazione attiva delle piccole imprese al mercato delle FER.

In particolare, riteniamo che il recepimento della direttiva confermi l'intenzione finora manifestata dal Governo di prediligere la realizzazione di grandi impianti per il raggiungimento degli obiettivi nazionali, orientando gli strumenti di sostegno a favore di tali realtà e marginalizzando le piccole imprese, frustandone le ambizioni e sottovalutandone colpevolmente il potenziale.

Finora il Governo ha ritenuto che l'ostacolo principale all'ulteriore sviluppo delle FER in Italia fosse ascrivibile esclusivamente alle complessità burocratiche, mentre va al contrario rintracciato in una visione di sviluppo di nuovo sbilanciata verso i grandi operatori e la grande industria.

## 2. Osservazioni

Per quanto riguarda il merito dei contenuti dello schema di recepimento, rileviamo innanzitutto che all'art. 4 i criteri generali che presiedono ai regimi di sostegno prevedono che essi "trovino copertura sulle componenti delle tariffe dell'energia elettrica e del gas", confermandone quindi la fonte di finanziamento attraverso le bollette di cittadini ed imprese.

Abbiamo già affermato in premessa che il costo dell'energia rappresenta un fattore critico per le piccole imprese, che pagano la bolletta più cara d'Europa. I dati dell'ultimo Osservatorio CNA sull'energia confermano tale trend, evidenziando che per una piccola impresa il costo dell'energia è quattro volte più alto rispetto a quello sostenuto ad una impresa industriale e pari al 33,5% in più rispetto alla media europea; grava infatti in modo rilevante il peso della parafiscalità, che occupa quasi il 35% del totale pagato e che genera uno svantaggio competitivo per le PMI sia sul mercato domestico che su quello straniero.

Attraverso il sistema degli oneri generali che presiedono alla bolletta, si provvede al finanziamento anche delle misure di sostegno alle rinnovabili (componente Asos) che solo nel 2020, secondo i dati del Rapporto GSE, hanno totalizzato 11,9 mld di euro solo a favore delle FER elettriche (un aggiuntivo miliardo va contato per le FER nei trasporti). Le PMI sostengono il peso maggiore di tale contribuzione, a causa di una distribuzione sperequata degli oneri tra le diverse categorie di utenti e non riescono pertanto a cogliere i benefici del mercato dell'energia a causa di un costo complessivo che risulta falsato da voci di spesa completamente scollegate dal mero consumo della materia prima.

CNA ha sempre sostenuto la necessità di una riforma strutturale della bolletta, che preveda il trasferimento sulla fiscalità generale di quelle voci di spesa che non sono connesse al consumo dell'energia, quale il sostegno alle rinnovabili. Tale ipotesi rimetterebbe, tra l'altro, direttamente al decisore politico la definizione economica di una politica industriale strategica per lo sviluppo del paese, il cui finanziamento dovrebbe essere collocato coerentemente all'interno del Bilancio statale.

Pertanto, la conferma delle componenti tariffarie quali fonte di finanziamento dei regimi di sostegno alle rinnovabili non ci trova allineati, avendo preferito al contrario che il Governo realizzasse la riforma della bolletta sfruttando le possibilità rappresentate dal PNRR a favore di riforme strutturali in grado di spingere la competitività del paese (e questa lo è). La scelta di non intervenire in tal senso è tuttora fortemente penalizzante per le piccole imprese e potrebbe essere risolta con la previsione di un percorso graduale di disancoramento del sostegno delle rinnovabili dalla bolletta, realizzabile in un lasso di tempo stabilito.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui al Capo II di riordino dei regimi di sostegno, pur apprezzando l'approccio di revisione organica e razionale della materia, non ne condividiamo l'impostazione dei contenuti.

Da una parte infatti è positiva la scelta (art. 5) di differenziare le misure di sostegno tra grandi impianti e piccoli impianti, con un intervento di semplificazione burocratica a favore di questi ultimi; tuttavia, in relazione ai piccoli impianti, non è assolutamente condivisibile la decisione di fissare in 1 MW il limite di potenza degli impianti stessi per accedere agli incentivi.

Si tratta di una soglia troppo alta e non coerente con le caratteristiche degli impianti più frequentemente realizzati dalle piccole imprese. La stessa soglia era stata indicata dal DM FER II ed è risultata un ostacolo alla partecipazione delle piccole imprese alle procedure di assegnazione. Sarebbe opportuno quindi abbassare la soglia minima di potenza fino a 20KW per l'accesso agli incentivi destinati agli impianti di piccola taglia, un limite in grado di definire in modo più efficiente uno strumento incentivante a misura di PMI.

Non è condivisibile neanche la scelta di sopprimere il meccanismo dello scambio sul posto (art. 9, comma 2), che negli anni è risultato essere lo strumento di incentivazione che più ha stimolato gli investimenti di piccole imprese e cittadini sulle FER (soprattutto dopo la fine della stagione dei Conto Energia) permettendo, grazie alla sua remuneratività, di ammortizzare più facilmente i costi di investimento. La sua soppressione conferma l'approccio penalizzante del decreto nei confronti delle piccole imprese, eliminando uno strumento fondamentale per la loro partecipazione al mercato delle rinnovabili.

Non è condivisibile neanche la previsione di sostituire gradualmente il meccanismo dello scambio sul posto relativo ad impianti già in essere con i nuovi regimi di sostegno, una volta che questi siano entrati in vigore. Sarebbe più coerente a nostro avviso lasciare che questi arrivino a scadenza, mantenendo inalterato il rapporto contrattuale sottoscritto in origine dall'utente con il GSE.

In relazione alle disposizioni di cui al Capo V relative ai progetti comuni e i trasferimenti statici, pur se attuative di previsioni normative comunitarie, rappresentano a nostro avviso uno strumento "elusivo" che falsa il calcolo degli obiettivi, computando energia rinnovabile prodotta all'estero o dati statistici non relativi al nostro paese. Il ricorso agli accordi con altri paesi per compensare, con la loro produzione rinnovabile, la carenza nazionale non incoraggia l'implementazione della potenza FER installata in Italia e potrebbe rappresentare una facile soluzione alle inefficienze del settore. Gli obiettivi nazionali sulle rinnovabili vanno perseguiti e realizzati attraverso la concreta realizzazione di nuovi impianti ed è in tal senso che deve muovere l'impegno del paese, evitando di distrarre risorse da questo percorso a favore di realtà che si collocano al di fuori dei confini nazionali.

Il Titolo III del decreto si concentra sulle misure di semplificazione relative al permitting. Come già anticipato in premessa, riteniamo che la semplificazione burocratica per la realizzazione degli impianti FER non dovrebbe a nostro avviso limitarsi alla sola fase autorizzativa, ma riguardare il complesso degli adempimenti richiesti ad imprese e cittadini per il completamento di tutti passaggi procedurali necessari alla realizzazione e all'avvio dell'impianto.

Ciò premesso, è positivo l'approccio volto a facilitare le procedure, sia alleggerendo gli oneri previsti per l'autorizzazione all'installazione, che attraverso l'individuazione di un punto unico di contatto presso cui veicolare le richieste per la realizzazione degli impianti (art. 19). Si tratta infatti di una soluzione che permetterebbe di convogliare presso lo stesso ente i diversi adempimenti necessari a formalizzare la procedura, mediante la formulazione di una richiesta unica.

Tuttavia, evidenziamo che sia gli sportelli unici per l'edilizia (SUE) che gli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) hanno mostrato negli anni ritardi che non consentono il

loro funzionamento efficiente. Oltre a non essere sempre presenti sui territori, gli sportelli unici si sono rivelati incapaci di gestire in maniera fluida le richieste dell'utenza, sia per carenze strutturali che per carenze formative del personale pubblico.

Pertanto, affinché la semplificazione proposta risulti efficace, è necessario che l'amministrazione investa nel rafforzamento della rete dei SUAP e dei SUE, anche dotandoli di personale in possesso di adeguata formazione tecnica necessaria al rilascio di autorizzazioni per impianti dalle caratteristiche anche molto avanzate. In tal senso, è certamente positiva l'ipotesi di mettere a disposizione degli sportelli dei manuali delle procedure predisposti dal GSE per facilitare lo sviluppo dei progetti, possibilmente anche corredati da linee guida e/o progetti standard che fungano da riferimento per i progettisti. Per quanto riguarda invece l'individuazione dei modelli unici per le procedure di autorizzazione che dovranno essere adottati dall'amministrazione, auspichiamo che tali modelli non seguano il destino dell'AUA, l'autorizzazione ambientale unica che avrebbe dovuto semplificare l'iter autorizzativo di diversi adempimenti ambientali e che, al contrario, si è rivelata un moloc burocratico complesso e sovraccarico di allegati tecnici che non ha per niente facilitato l'avvio delle nuove attività imprenditoriali.

Riteniamo positiva l'introduzione nell'ordinamento nazionale della fattispecie delle comunità energetiche e delle forme collettive di autoconsumo, che abbiamo seguito con interesse fin dal recepimento anticipato delle disposizioni con l'articolo 42 bis del DL 162/2019. Le fattispecie dell'autoconsumo collettivo e delle comunità energetiche previste dalla direttiva RED II ed inserite nel Titolo IV promuovono infatti forme di autoconsumo collettivo che possono fornire un contributo importante all'obiettivo nazionale in materia di rinnovabili oltre che rappresentare una grande opportunità per le piccole imprese sia in quanto consumatori di energia che in veste di operatori della filiera. La formulazione della norma contenuta nello schema di decreto ha assorbito alcune evidenze emerse proprio grazie alla sperimentazione, sia semplificando alcuni aspetti procedurali relativi alla costituzione delle CER che rimuovendo alcuni ostacoli tecnici alla partecipazione ampia dei soggetti ammessi, non ultimo l'ammissibilità di impianti già esistenti. Tuttavia, sembra sussistere ancora il limite dell'allaccio alla medesima cabina di trasformazione (art. 32, comma 2, lett. a), elemento fortemente ostativo della possibilità

di implementazione delle comunità energetiche all'interno dei distretti produttivi, in cui è forte la presenza delle PMI. Sarebbe pertanto opportuno prevedere la correzione di tale previsione, al fine di rafforzare il coinvolgimento delle realtà produttive (che hanno caratteristiche di consumo ed impieghi dell'energia assai diversi da quelli degli utenti domestici) per ottenere uno spettro di esperienze tali da mettere efficacemente a frutto le opportunità delle comunità energetiche.

In generale, riteniamo necessario improntate alla massima semplificazione burocratica le modalità di costituzione delle comunità energetiche, anche attraverso il ricorso a format e standard che agevolino i soggetti interessati alla costituzione. Sarebbe inoltre utile prevedere dei canali "preventivi" di contatto tra i soggetti interessati alla costituzione della comunità energetica e gli enti/amministrazioni coinvolti (tra cui, ad esempio, il GSE) attraverso cui valutare preliminarmente la fattibilità e la correttezza della documentazione e del progetto stesso, al fine di renderne più rapido l'iter di costituzione. Per quanto riguarda invece gli aspetti legati alla regolazione dei rapporti tra i membri e tra questi e la comunità energetica, è necessario regolare in maniera efficace le ipotesi di recesso/uscita dalla comunità energetica (art. 32, comma 1, lett. b), considerato che la longevità delle imprese che possono comporla potrebbe essere minata da aspetti specifici quali il fallimento, la sospensione o la cessazione di attività, che non incidono invece con frequenza nel caso delle forme di autoconsumo collettivo costituite nei condomini a prevalenza di utenti privati.

La regolamentazione del servizio di misura dell'energia prodotta da impianti rinnovabili ai fini dell'attribuzione degli incentivi (art. 36) deve essere declinata con attenzione, perché orientata all'individuazione e alla distribuzione di partite economiche di importi significativi.

In questa specifica fattispecie, si pongo quindi le medesime esigenze di accuratezza della misurazione – in questo caso dell'energia elettrica prodotta ed immessa in rete – che si ritrovano nell'ambito dei contratti di fornitura di energia. La corretta e tempestiva comunicazione di tali dati è funzionale all'individuazione degli incentivi che il GSE eroga al soggetto beneficiario e alle tempistiche di erogazione. La norma prevede che i dati possano essere rettificati dal gestore di rete entro due anni dall'effettiva produzione

dell'impianto nel caso di impianti nuovi, mentre nel caso di impianti già esistenti, gli anni diventano cinque. Si tratta di tempi troppo lunghi, che danno adito a possibili conguagli in caso di rettifiche, anche a causa del possibile ricorso – previsto dalla norma in condizioni particolari da definire – a valori stimati da parte del gestore di rete. A nostro avviso, tale eventualità va ridotta al minimo attraverso l'individuazione di modalità e tempistiche precise – e più stringenti rispetto a quelle qui prospettate - per la comunicazione dei dati da parte del gestore di rete, anche prevedendo delle penalità a suo sfavore nel caso di ritardi e inesattezze. Tra l'altro, essendo i dati trasmessi al Sistema Informativo Integrato con cui è in connessione il Portale Consumi – che registra i consumi effettivi di energia di ogni POD e PDR in Italia – si potrebbe prevedere l'integrazione di quest'ultimo anche con i dati relativi all'immissione dell'energia in rete da parte di quelle utenze che presentano impianti di autoproduzione. Si tratterebbe di un intervento evolutivo, in grado di dare riscontro pubblico al ruolo attivo del consumatore nel sistema energetico elencando non solo i sui punti di fornitura e le utenze attive, ma anche gli eventuali impianti rinnovabili presenti e i livelli di energia da essi prodotti, segnalando il saldo attivo o passivo del rapporto di tali grandezze e come questo impatta sul costo dell'energia per l'utente.

Da ultimo, riterremmo utile prevedere l'istituzione, a favore dell'utente, di procedure agevolate per la restituzione di eventuali somme non correttamente assegnategli dal GSE (es. rateizzazioni) che gli consentano di dilazionare nel tempo la corresponsione di somme che possono essere anche di importo elevato.

Un ultimo riferimento va fatto alle indicazioni circa i sistemi di qualificazione degli installatori di impianti FER (art. 47) che rischiano di compromettere l'operatività di molte imprese attualmente attive ed operanti nel settore.

La norma riscrive infatti l'art. 15 del d.lgs. 28/2011 che ha previsto la qualifica specifica per l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili e che ha generato non poche complicazioni in fase di attuazione. In relazione a tale qualificazione, non esiste alcuna omogeneità sul territorio né relativamente all'istituzione dei corsi di qualificazione regionali, né circa la durata e la complessità dei corsi stessi. L'incertezza interpretativa ha

contribuito a confondere ulteriormente le acque, rallentando di fatto il processo di qualificazione di molte imprese interessate ad operare nel settore delle rinnovabili.

La nuova formulazione della norma non produce l'auspicato riordino della disciplina, ma crea ulteriore confusione creando un doppio binario ingiustificato per il riconoscimento della qualifica: da una parte, prevede infatti l'assegnazione automatica della qualificazione ai soggetti in possesso dei requisiti tecnico-professionali previsti dalle lettere a), a bis), b) o d) dell'art. 4, comma 1 del DM 37/2008 (che disciplina il sistema di qualificazione degli installatori di impianti), dall'altra istituisce una sorta di regime ad hoc per i soggetti di cui alla lettera c) del DM 37/2008, ossia quei soggetti con diploma professionale e almeno quattro anni di esperienza maturati alle dipendenze di una impresa del settore.

Si tratta a nostro avviso di una norma che non mette ordine e chiarezza rispetto ai corsi formativi per conseguire la qualifica di installatore FER, e che crea una disparità di trattamento tra i soggetti ammessi ad operare nel settore delle rinnovabili senza alcuna ragione plausibile. Tra l'altro, aver dato valore retroattivo alla disposizione (si applica a decorrere dal 4 agosto 2013) pregiudica il diritto, nel frattempo acquisito dai soggetti ex lettera c), ad operare correttamente nell'installazione di impianti FER avendo acquisito la qualifica successivamente al 2013. Infatti tali soggetti, in molte regioni, hanno nel frattempo completato i precorsi formativi obbligatori di aggiornamento previsti dalla normativa vigente (quella regionale che prevede corsi di 16 ore per conseguire la qualificazione e che purtroppo), sostenendone i costi economici e, nel caso di approvazione della disposizione in questa formulazione, si troverebbero nella situazione paradossale di non poter valorizzare il percorso formativo effettuato. Ne consegue anche che l'art. 47 pregiudica i diritti di quanti stanno oggi frequentando un corso obbligatorio di aggiornamento per l'acquisizione della qualifica prevista, senza la prospettiva che abbia un valore.

La norma appare discriminatoria (viola i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione) e dà adito all'avvio di contenziosi in sede sia civile che amministrativa che CNA è pronta a considerare per la tutela delle imprese di installazione rappresentate. Sarebbe, inoltre, interessante chiarire presso l'Autorità garante per la concorrenza ed il

mercato i possibili aspetti anticoncorrenziali che la norma introduce, anche per valutare eventuali iniziative legali in sede giurisdizionale.

È pertanto auspicabile che la norma venga corretta includendo anche la lettera c) nel novero dei soggetti che acquisiscono automaticamente la qualificazione FER. Correzione che appare urgente anche alla luce delle disposizioni che vorrebbero legare la concessione di agevolazioni fiscali ed incentivi diretti alla realizzazione degli interventi da parte di soggetti in possesso della qualifica prevista, pena la revoca delle stesse misure.

