

ITALIA SOLARE
AUDIZIONE PRESSO LA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI PUBBLICI,
COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

SU

DDL DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 21 NOVEMBRE 2025, N. 175,
RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI PIANO TRANSIZIONE 5.0 E DI
PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI (AS.1718)

Signor Presidente, Signori Senatori,

vi ringraziamo molto per questa audizione, che ci offre l'opportunità di sottoporvi alcune considerazioni su alcuni punti del disegno di legge qui in esame.

Prima, però, ricordiamo che cosa è la nostra associazione.

ITALIA SOLARE è un ente del terzo settore operante a sostegno della diffusione del fotovoltaico, con circa 1500 soci, tra i quali operatori del settore attivi sui diversi elementi della filiera del fotovoltaico, compresi progettazione, costruzione ed esercizio di impianti di piccola taglia per famiglie, di media taglia per le imprese e di grande taglia in parallelo con la rete elettrica.

Premessa

Il fotovoltaico, insieme ad altre fonti rinnovabili, è la principale opzione, immediatamente disponibile, per abbattere i costi dell'energia delle famiglie e delle imprese: non è una nostra opinione, ma un convincimento condiviso anche dal sistema produttivo e, riteniamo, dallo stesso Governo, che ha introdotto numerose misure per favorire l'impiego del fotovoltaico in autoconsumo e la realizzazione di impianti per l'immissione in rete. Convincimento basato su dati di fatto: l'ultima asta indetta dal GSE per l'assegnazione di 8 GW di potenza fotovoltaica ha visto domande superiori all'offerta e prezzi richiesti tra 60 e 65 €/MWh, meno della metà del prezzo medio di mercato dell'elettricità negli ultimi anni.

A fronte di questa enorme opportunità, dobbiamo purtroppo riscontrare grandi difficoltà a definire una strategia chiara per affrontare gli ostacoli che si frappongono alla diffusione delle fonti rinnovabili.

Si susseguono dunque interventi su interventi, il più delle volte finalizzate a ottemperare formalmente a obblighi del PNRR, in termini di riforme da attuare, e non, invece, a realizzare le serie e strutturate riforme di cui il settore ha bisogno, che sono poi riconducibili principalmente a tre aree: localizzazione preferenziale degli impianti, e quindi definizione delle aree idonee; disciplina dei procedimenti autorizzativi; regole per la connessione degli impianti alla rete elettrica.

La fretta è stata tale per cui si è giunto al paradosso che, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 2025, è stato approvato il decreto legge in questione, il quale, sul tema aree idonee, con l'articolo 2 interviene in modo massiccio sul decreto legislativo 190/2024 (famigerato testo unico sui

regimi amministrativi delle fonti rinnovabili). Nella stessa seduta è stato separatamente approvato in via definitiva un decreto legislativo correttivo del decreto legislativo 190/2024...

Prima di esporre sull'articolo 2, vogliamo segnalare che anche l'utilizzo delle cospicue risorse economiche messe a disposizione dal PNRR nel settore rinnovabili (per favorire la transizione energetica e accelerare la riduzione della dipendenza dalle fonti fossili) avviene in modo che osiamo qualificare come maldestro: ne sono esempi la gestione della misura di aiuto alle comunità energetiche rinnovabili (su cui non ci soffermiamo perché non trattata nel DL) e anche di Transizione 5.0, tema trattato nell'articolo 1 del decreto legge.

A seguire, osservazioni riferite ai due articoli di interesse.

Osservazioni sull'articolo 1

L'articolo reca una serie di disposizioni inerenti il Piano Transizione 5.0.

Non entriamo nel merito delle nuove disposizioni, ma riteniamo opportuno segnalare un problema che resta irrisolto e che dovrebbe essere affrontato adeguatamente in sede di conversione del decreto.

Nell'ambito dei progetti di innovazione ammessi al Piano Transizione 5.0, sono agevolabili anche gli investimenti in beni materiali nuovi strumentali all'esercizio d'impresa finalizzati all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili (con eccezione delle biomasse), con specifiche indicazioni, nel caso di impianti fotovoltaici, dei moduli fotovoltaici utilizzabili.

Il problema che segnaliamo riguarda proprio gli impianti fotovoltaici, per i quali, similmente agli altri progetti ammissibili a Transizione 5.0, il decreto Mimit - Mef 24 luglio 2024, recante modalità attuative del Piano Transizione 5.0, la data ultima di completamento del progetto è fissata al 31 dicembre 2025.

Per il completamento del progetto, entro la "data di fine lavori" occorre completare l'impianto come di seguito definito: l'installazione di tutte le macchine e di tutti i dispositivi elettromeccanici e l'ultimazione delle opere civili funzionali all'esercizio dell'impianto in conformità con il progetto autorizzato, con particolare riferimento alla potenza e alla configurazione complessiva dell'impianto, ivi incluse, per gli impianti di generazione di energia elettrica, le opere necessarie per gli apparati di misura e di connessione alla rete, come comunicate al gestore della rete elettrica ai sensi del cosiddetto Testo integrato delle connessioni attive – TICA, emanato da Arera.

Per queste opere, il procedimento è piuttosto complesso e comprende: richiesta al gestore della rete elettrica, da parte dell'impresa interessata, del preventivo di connessione; emissione del preventivo da parte dello stesso gestore; accettazione del preventivo; comunicazione di avvio iter di autorizzazione; comunicazione di fine iter di autorizzazione; comunicazione di inizio lavori, realizzazione delle opere; comunicazione di fine lavori.

Abbiamo segnalazione di moltissimi casi nei quali il procedimento sopra evidenziato registra forti ritardi conseguenti alla mole di richieste pervenute al gestore della rete elettrica, sia per l'emissione del preventivo che per le opere successive. Tali ritardi possono determinare il mancato rispetto della data ultima entro cui completare i lavori per avere diritto alle agevolazioni fiscali previste.

Chiediamo di valutare la possibilità di emendare l'articolo 1 inserendo una proroga di tre mesi del termine ultimo entro cui completare il progetto. In alternativa, anche per tener conto del fatto che il decreto legge in questione potrebbe essere convertito dopo il 31 dicembre, proponiamo che si emendi l'articolo 1 per precisare che il progetto si intende completato se sono completate tutte le opere la cui realizzazione compete all'impresa (e non anche quelle che spettano al gestore della rete elettrica), da attestare mediante fine lavori asseverata, ferma l'accettazione del preventivo di connessione redatto dal gestore di rete.

Osservazioni sull'articolo 2

L'articolo 2 interviene sul tema aree idonee per gli impianti a fonti rinnovabili, tema oggetto di dibattito da diversi anni, con una serie di interventi normativi che hanno avuto finora esiti assai deludenti. Evitiamo

di ripercorrere questa lunga storia, ma teniamo a sottolineare che l'individuazione delle aree idonee, insieme alla definizione di chiare e semplici procedure autorizzative e alle regole per la connessione degli impianti alla rete elettrica, sono i requisiti essenziali per un ordinato processo di diffusione del fotovoltaico.

Siamo sorpresi che, a fronte dei numeri richiamati in premessa, il Governo non punti con sufficiente determinazione sul fotovoltaico, per aumentare la sovranità energetica e offrire a imprese e famiglie elettricità a prezzi contenuti e stabili.

Se, per un verso, siamo sufficientemente soddisfatti per come vanno le cose sul fronte dei meccanismi e delle regole per integrare le fonti rinnovabili nel sistema elettrico, per altro verso siamo stupiti che non si riescano ancora a risolvere in modo soddisfacente tre questioni di capitale importanza: 1. la definizione delle aree idonee (e di quelle di accelerazione) per le fonti rinnovabili; 2. l'emanazione di un testo unico sui regimi amministrativi per le procedure autorizzative; 3. la riforma della disciplina della connessione degli impianti alla rete elettrica.

La riforma della disciplina della connessione degli impianti alla rete è urgente ed essenziale come quella delle aree idonee; il testo della riforma è stato predisposto da lungo tempo, coinvolgendo i gestori di rete e gli operatori.

Dal che una nostra prima richiesta: *il Parlamento, in fase di conversione, integri il decreto con la disciplina delle connessioni, ormai sufficientemente definita a cura Mase.*

Specificamente sulla questione aree idonee trattata nell'articolo 2 del decreto, ITALIA SOLARE ha tempestivamente sottoposto al Governo le proprie numerose perplessità, con una lettera inviata ai Ministri dell'ambiente e dell'agricoltura, al Presidente della Conferenza delle regioni e, in copia, al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Riassumiamo a seguire le nostre perplessità principali, allegando alla presente memoria una nota di dettaglio con commenti puntualmente riferiti alle disposizioni dell'articolo 2.

- a) Si ha la sensazione che siano stati compiuti piccoli progressi ma non sembra superata la diffidenza del Ministero dell'agricoltura verso il fotovoltaico. Questa diffidenza è basata (riteniamo) sul presupposto che consumi suolo e sottragga terreni classificati agricoli agli usi agricoli: sono effetti, ampiamente evitabili, con adeguati orientamenti normativi.
- b) Permane, dunque, con alcune eccezioni e con apertura all'agrivoltaico, il divieto generalizzato di installare fotovoltaico con moduli collocati a terra in aree classificate agricole, introdotto dall'articolo 5 del DL 63/2024 (all'esame della Corte costituzionale), divieto che opera a prescindere dalla qualità e dalla effettiva utilizzabilità delle aree per scopi agricoli.
- c) In proposito, la nostra associazione da lungo tempo ha formulato la richiesta di mantenere il divieto, ma escludendo le aree classificate agricole ma non utilizzabili per l'agricoltura, e di valorizzare l'agrivoltaico per recuperare terreni non utilizzati ma utilizzabili per l'agricoltura.
- d) Il divieto in questione impedisce anche la realizzazione di impianti in autoconsumo, mentre vengono consentiti gli impianti fino a 1 MW finalizzati alla costituzione di una comunità energetica.
- e) Non sembra affatto ricomposto né attenuato il dissidio con il Ministero della cultura: il decreto impone non solo che le Regioni non possono qualificare come idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela dal Codice dei beni culturali e paesaggistici, ma neppure quelle incluse in una fascia dagli stessi ben di 500 m (per il fotovoltaico), né le aree ove le caratteristiche degli impianti siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici. Queste disposizioni hanno come effetto la sostanziale impossibilità, per alcune Regioni, di determinare aree idonee adeguate agli obiettivi ad esse assegnate: non è solo una nostra opinione, ma una segnalazione già formulata da qualche Regione.
- f) Viene poi fortemente ridotta la possibilità che le aziende, comprese quelle collocate in aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, possano utilizzare le aree immediatamente circostanti per realizzare impianti a fonti rinnovabili ai fini della copertura dei propri consumi.

- g) Sotto tale ultimo profilo, la delega concessa alle Regioni per qualificare prioritariamente come idonee le aree connotate dalla presenza di poli industriali, anche al fine di agevolare l'autoconsumo e la decarbonizzazione dei settori industriali, viene frustrata dalla forte ambiguità sui limiti entro cui possono agire quando si tratta di aree agricole.
- h) Sussiste grave indeterminatezza sulla salvaguardia delle iniziative in corso, che lascia nell'incertezza i tantissimi operatori che hanno investito sulla base delle regole previgenti, stabilite dallo stesso Governo.
- i) Parimenti grave è l'errore di escludere dalle semplificazioni amministrative gli impianti in aree idonee le cui opere di collegamento alla rete non ricadano anch'esse in aree idonee.

Auspichiamo che il Parlamento voglia operare per rimediare a quanto segnalato. E finalmente comporre le posizioni delle diverse parti della pubblica amministrazione, definendo una linea di marcia adatta a, certamente, tutelare le aree agricole e i beni culturali e paesaggistici, tenendo conto anche delle esigenze del Paese in termini di necessità di disporre di energia da una fonte nazionale: il sole, abbondante e utilizzabile con una tecnologia (il fotovoltaico) in grado di fornire energia elettrica a costi assai bassi e stabili nel tempo.

Osservazioni sull'articolo 2 del DL 175/2025

Le osservazioni che seguono si riferiscono agli articoli 11-bis e 11-quater inseriti dall'articolo 2 del DL in questione nel decreto legislativo 190/2024 e seguono l'ordine dei commi e delle lettere di ciascun articolo.

A) ARTICOLO 11-bis

1. *Comma 1, lettera l), n. 1*: qualifica come idonee “statali le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali, non destinati alla produzione agricola, sottoposti ad AIA, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 350 m dal medesimo impianto o stabilimento.
 - *Osservazioni*: rispetto alla norma precedente, contenuta nel comma 8 dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021, vi sono evidenti restrizioni, sia su stabilimenti e impianti (requisito AIA), sia sul perimetro (da 500 ma a 350 m). Crediamo che entrambe le restrizioni siano un grave errore perché:
 - introducono forti limitazioni alla possibilità che le aziende (anche non sottoposte ad AIA) possano usare le aree confinanti per alimentare le proprie utenze, contenendo e stabilizzando la spesa energetica;
 - le restrizioni vengono introdotte senza alcuna esplicita tutela per gli investimenti in corso sulla base della precedente norma del citato comma 8 dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021.
2. *Comma 2*: ribadisce il divieto, con alcune eccezioni, di installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree classificate agricole.
 - *Osservazioni*:
 - il divieto opera a prescindere dalla qualità e dalla effettiva utilizzabilità delle aree per scopi agricoli, e viene temperato da una apertura all'agrivoltaico in cui permangono elementi di ambiguità, a cominciare dalla definizione della tipologia di agrivoltaico ammesso, come ambigua ci sembra anche la delega a decisioni regionali in materia di aree agricole, su cui si torna al punto 4 (a proposito delle lettere f), g) e h)).
 - continua a essere operativa la deroga al divieto di fotovoltaico con moduli a terra per gli impianti fino a 1 MW finalizzati alla costituzione di una comunità energetica, mentre nessuna possibilità è offerta agli impianti finalizzati all'autoconsumo diretto, impedendo di fatto a migliaia di aziende di realizzare impianti fotovoltaici a terra utili per aumentare l'energia autoprodotta a prezzo costante negli anni e sempre estremamente competitivo.
 - il divieto di fotovoltaico con moduli collocati a terra viene esplicitamente esteso a tutte le aree, classificate agricole, del demanio militare, dei Ministeri della difesa, dell'interno e della giustizia e a tutti i beni di proprietà dello Stato: si tratta di beni che certamente includono aree classificate agricole non utilizzate (talora nemmeno utilizzabili) per scopi agricoli, rendendone più difficile e costosa la valorizzazione, con danno anche per le finanze pubbliche.

- resta nell'incertezza l'esito del giudizio della Corte costituzionale sullo specularare articolo 5, comma 1, del DL 63/2024 "agricoltura", peraltro non abrogato, né è chiaro come sia da interpretare, rispetto al comma 2 di cui qui si tratta, il comma 2 dello stesso articolo 5 del DL 63/2024, recante salvaguardia dei procedimenti in corso. Riteniamo che la conversione del DL 175/2025 in legge potrebbe essere l'occasione per affrontare il tema avanti alla Corte, con una cauta apertura alla possibilità di impianti a terra in aree classificate agricole quando tali aree non siano utilizzabili per l'agricoltura.
 - Il comma 2 reca anche una apertura all'agrivoltaico, di cui viene richiamata la definizione che lo stesso DL introduce nell'articolo 4 del decreto legislativo 190/2024. L'apertura consiste nel fatto che si stabilisce che è comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici, "attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione *adeguatamente* elevata da terra". Riteniamo che l'avverbio in corsivo possa essere un elemento di flessibilità, ma anche di incertezze e applicazioni più o meno variabili. A nostro avviso, sarebbe preferibile eliminare l'intero virgolettato come anche, nella pur apprezzata definizione di agrivoltaico sarebbe preferibile sopprimere il secondo periodo. Riteniamo, infatti, che l'agrivoltaico sia tale ogni qual volta preservi la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione. A nostro parere, poi, anche in questo caso è preferibile offrire la massima certezza a operatori e amministrazioni titolari dei regimi amministrativi, anche perché taluni interventi, compresi quelli relativi alla realizzazione di impianti agrivoltaici, sono realizzabili in attività libera o in Procedura abilitativa semplificata e quindi, ove ne ricorrano le condizioni, senza autorizzazione esplicita della amministrazione pubblica.
3. *Comma 4*: stabilisce i principi e i criteri di cui le Regioni e le Province autonome devono tener conto ai fini dell'adozione delle leggi con le quali le stesse Regioni e Province individuano le aree idonee "aggiuntive" rispetto a quelle "statali".
- *Osservazioni*
 - In linea generale, notiamo il cambio di approccio rispetto alle precedenti disposizioni: lo Stato individua le aree idonee "statali", le Regioni e Province individuano quelle "aggiuntive", ma non vi è più la delega alla individuazione delle aree NON idonee. Sicché, si conclude, per il fotovoltaico alla fine del percorso vi saranno solo aree idonee, aree "ordinarie" e, limitatamente al fotovoltaico con moduli a terra in aree classificate agricole, aree "vietate". A nostro parere, questo cambio di approccio va non solo condiviso ma "digerito" anche dalle Regioni, le quali, nelle disposizioni attuative della precedente disciplina nazionale, hanno dato l'impressione di trattare le aree non idonee come aree vietate.
 - Lettera e): include tra le aree da qualificare prioritariamente come idonee da parte delle Regioni "le superfici e le strutture edificate": riteniamo che il riferimento a tali superfici e strutture edificate sia da coordinare meglio con il comma 1, lettera l), n. 3, che qualifica come aree idonee "statali" gli edifici e le strutture edificate e le relative superfici esterne pertinenziali.
 - Lettere f), g) e h): trattano di criteri e limiti nel cui rispetto le Regioni possono qualificare come idonee le aree agricole. Segnaliamo alcuni punti, rammentando innanzitutto che, in base all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 190/2024, gli impianti a fonti rinnovabili (e gli accumuli) possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto al comma 2 dell'articolo 11-bis di cui si è detto al punto 2.

- Ci si chiede se le aree agricole che le Regioni possono qualificare come idonee (non meno dello 0,8% e non più del 3% della SAU) siano da riferire a tutte le fonti rinnovabili, compreso fotovoltaico con moduli a terra, o solo al fotovoltaico con moduli a terra. Oppure se qualifica di idoneità di tali aree agricole debba essere effettuata ferme restando le limitazioni imposte dal comma 2.
- In tale ultimo caso, ci sembra poco comprensibili e attuabili i criteri delle lettere f), i) e l), tutti finalizzati a valorizzare le fonti rinnovabili e il fotovoltaico per assicurare alle imprese la possibilità di beneficiare della economicità e stabilità dei costi del fotovoltaico.
- Lettera m): stabilisce che le Regioni non possono qualificare come idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela dal Codice dei beni culturali e paesaggistici, né quelle incluse in una fascia dagli stessi ben di 500 m (per il fotovoltaico), né le aree ove le caratteristiche degli impianti siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici.
 - Una lettura degli articoli del Codice dei beni culturali e paesaggistici (in particolari articoli 10, 142 e 143) evidenzia che l'applicazione di questo criterio determinerebbe la pratica impossibilità, da parte delle Regioni, di individuare adeguate aree idonee "regionali" nei rispettivi territori (ferma restando l'idoneità delle aree "statali"). Basti considerare che sono vincolati ai sensi dell'art 142, comma 1, lettera g) le foreste e boschi, le aree percorse dal fuoco e i territori di rimboschimento. È bosco in Italia qualunque superficie, sotto alcune condizioni, coperta da almeno 2.000 m² di vegetazione non produttiva. Non si comprende per quale ragione aree percorse dal fuoco debbano determinare buffer così ampi.

4. *Comma 5:* prevede che le leggi regionali di individuazione delle aree idonee garantiscono il raggiungimento degli obiettivi 2030 del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima.

- *Osservazioni:* a nostro avviso, è un errore in quanto lo sviluppo e i benefici del fotovoltaico hanno da proseguire ben 2030. Per di più, si corre il rischio che una definizione quantitativa delle aree idonee strettamente finalizzata al 2030 inneschi un incremento dei costi delle aree e quindi dell'energia da fotovoltaico.

5. *Senza riferimenti all'articolato*

- ci sembra che permanga incertezza su relazione tra aree di accelerazione e aree idonee: quelle di accelerazione sono aggiuntive o un di cui rispetto alle idonee?
- Viene reiterato l'errore, a suo tempo censurato anche dalla Magistratura amministrativa, di non prevedere esplicitamente meccanismi transitori a tutela degli operatori che hanno in corso di sviluppo investimenti basati sulle regole che il DL andrebbe a modificare.
- Nelle aree idonee "nazionali" non sono affatto considerate le aree adiacenti alle stazioni di trasformazione di Terna e alle cabine primarie AT/MT dei distributori, ideali per i sistemi di accumulo, che sarebbe razionale ubicare vicino alle predette stazioni e cabine poiché usano la rete elettrica in prelievo e immissione.
- Pensiamo che sarebbe opportuno chiarire che, in base all'articolo 15 del decreto legislativo Testo Unico, sono comunque tutelate tutte le iniziative avviate alla data di entrata in vigore del DL e che sarebbe opportuno estendere tale termine alla data di conversione del DL.

B) ARTICOLO 11-quater

1. *Comma 3*: stabilisce che le semplificazioni per gli impianti in aree idonee si applicano solo se sia l'impianto che le opere di collegamento alla rete elettrica ricadono in aree idonee.
 - *Osservazioni*: è un grave peggioramento rispetto alla situazione normativa precedente, che rischia di rendere di scarsa utilità l'intero percorso di classificazione delle aree idonee, sia statali che regionali. Infatti, usualmente gli impianti vengono collegati alla rete elettrica in punti, individuati dai gestori delle reti (Terna e distributori), che possono anche essere distanti dal perimetro dell'area idonea. Queste stesse ragioni fanno sì che, per gli impianti fotovoltaici, il produttore è tenuto a dimostrare la disponibilità dell'area su cui deve essere realizzato l'impianto, ma non anche delle aree che devono essere attraversate per il collegamento alla rete. D'altra parte, le opere di collegamento alla rete sono, il più delle volte, interrato e di impatto trascurabile.
 - Chiediamo che sia ripresa e trasferita nel decreto la previgente norma, che invece è stata abrogata (art. 22 de decreto legislativo 199/2021), in base alla le semplificazioni autorizzative per gli impianti in aree idonee si applicano anche, indipendentemente dalla loro ubicazione, alle infrastrutture elettriche interrate di connessione degli stessi impianti.