



**AS 1138 - Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio  
2024, n. 63, recante**

**disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e  
dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico  
nazionale**

**Senato – Commissione Industria**

Audizione Parlamentare

28 maggio 2024

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio anzitutto per l'invito.

Il cd. Decreto-Legge Agricoltura, oggi in discussione, ha l'obiettivo di fronteggiare situazioni di emergenza per l'agricoltura, l'agroalimentare e la pesca e di introdurre norme riguardanti imprese strategiche sul piano nazionale, tra cui quelle per la continuità operativa dell'ex Ilva di Taranto.

Tra le disposizioni contenute nel provvedimento rientra anche una norma che prevede limitazioni all'uso del suolo agricolo per l'installazione di pannelli fotovoltaici a terra (art. 5).

L'obiettivo di tutelare le aree di produzione agricola del Paese ovviamente ci vede favorevoli, tuttavia, la norma rischia di avere effetti che andrebbero oltre le sue finalità impattando negativamente sulla produzione di energia rinnovabile necessaria a soddisfare gli obiettivi di decarbonizzazione competitiva delle imprese industriali.

In particolare, **l'articolo 5 limita la disponibilità di aree idonee ai fini della produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici collocati a terra, intervenendo sull'articolo 20, comma 8, del D.Lgs. 199/2021, che disciplina le cosiddette aree idonee ex lege per l'installazione di impianti rinnovabili.**

Nelle more della definizione di un decreto ministeriale che disciplini i criteri di individuazione delle suddette aree idonee - che auspichiamo venga approvato il prima possibile - il citato articolo 20, comma 8, aveva infatti individuato alcune casistiche in cui poter produrre energia *green*.

**Il DL Agricoltura restringe tali casistiche** per gli impianti fotovoltaici a terra, prevedendo che nelle zone classificate come agricole dai piani urbanistici vigenti la loro installazione sia consentita esclusivamente in alcune aree<sup>1</sup>, **escludendone altre che fino all'entrata in vigore del DL Agricoltura erano considerate idonee ex lege, ossia:**

- **siti oggetto di bonifica**, inclusi i Siti di Interesse Nazionale (SIN) e Regionale (SIR) e i siti orfani;

---

<sup>1</sup> Siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata; cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale; siti e impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali; siti e impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali; aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

- aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere (la cosiddetta **solar belt**);
- **aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela paesaggistica**, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela (500 metri).

La norma in commento prevede due tipologie di eccezioni alle suddette limitazioni.

La prima tipologia di eccezioni attiene prevalentemente all'installazione di impianti che interessano consumi non industriali, poiché fa salvi gli interventi finalizzati alla costituzione di una Comunità energetica rinnovabile (CER), i progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ovvero i progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR.

La seconda tipologia di eccezioni, invece, attiene alla tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, poiché si prevede che le procedure abilitative, autorizzatorie o di valutazione ambientale già avviate alla data di entrata in vigore del decreto vengano concluse ai sensi della normativa previgente (cioè sulla base di tutte le aree considerate idonee dall'articolo 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021).

**Si determina, pertanto, una limitazione per le future iniziative dei consumatori industriali, alcune delle quali connesse ad interventi dello stesso Governo per supportare l'autoproduzione di energia green.**

Proprio con riferimento a tale ultimo aspetto vorrei concentrare il nostro contributo per suggerire alcuni miglioramenti all'articolo 5 che, senza alterarne le finalità, consentano di continuare a portare avanti gli obiettivi che l'Italia è chiamata a centrare per risolvere il trilemma energetico delle nostre industrie: la competitività dei costi, la sicurezza e la decarbonizzazione.

Anzitutto, occorre rammentare che **il costo dell'elettricità pagato dalle imprese italiane resta il più alto rispetto ai principali paesi UE e anche rispetto agli altri grandi competitor internazionali, come gli Stati Uniti**. Ciò dipende dal **mix di generazione dell'elettricità, che in Italia è legato in gran parte alla generazione termoelettrica** da gas naturale (54%), mentre in altri Paesi si riscontrano tecnologie come il nucleare (in particolare in Francia), il carbone e la lignite (per esempio in Germania) o una combinazione di nucleare e fonti rinnovabili (come nel caso della Spagna), che coprono maggiori volumi e riducono i prezzi.

**Contano anche le regole di mercato, dove il prezzo (cosiddetto PUN) è formato dalla tecnologia marginale**. In Italia, come è noto, tale tecnologia marginale è rappresentata dalle centrali a gas nella maggioranza delle ore ogni anno, con conseguente volatilità in funzione degli andamenti del valore della commodity gas.

Tale modalità di determinazione del prezzo dell'elettricità in realtà è uguale in tutta Europa ma in Italia per produrre elettricità **si usa molto più gas che altrove e il prezzo del gas nel nostro Paese (PSV) è più alto rispetto alla quotazione TTF**, che è di fatto il riferimento unico del Continente, a causa degli **oneri di trasporto**. La crescita della produzione di elettricità da fonti rinnovabili (che oggi contribuiscono per il 36% nel mix) potrebbe contribuire alla **riduzione del prezzo dell'energia per famiglie e imprese**, poiché hanno costi operativi più bassi.

Tuttavia, per quanto riguarda gli impianti fotovoltaici installati negli ultimi 3 anni in Italia va precisato che sono prevalentemente di piccola taglia e, quindi, non sfruttano appieno tutto il potenziale di abbattimento dei costi ottenibile dalle economie di scala attraverso lo sviluppo di grandi impianti.

Di queste criticità vi è evidenza nei costi energetici a carico di famiglie e imprese nel nostro Paese. **Ad aprile 2024 il divario di prezzo tra Italia (a 86,80 €/MWh) e gli altri Paesi europei è stato molto marcato: + 39% rispetto alla Germania (62,36 €/MWh), + 207% rispetto alla Francia (28,23 €/MWh) e + 535% rispetto alla Spagna (13,67 €/MWh).**

Confindustria, come è noto, continua a sostenere la definizione di un "prezzo unico europeo" per l'elettricità, proprio a fronte delle ampie differenze che si registrano oggi tra le varie borse elettriche nazionali e, in quest'ottica, abbiamo anche presentato una **proposta di riforma del mercato elettrico in Italia, con l'obiettivo di supportare l'espansione delle fonti rinnovabili e svincolare il prezzo dell'elettricità dai costi delle fonti fossili.**

L'idea è quella di creare un mercato in cui abilitare lo scambio diretto di energia elettrica rinnovabile tra produttori e utilizzatori, anche attraverso contratti di lungo periodo per l'acquisto di elettricità rinnovabile (*Power Purchase Agreement, PPA*) basati sul costo medio di generazione delle tecnologie green nella vita utile (LCOE, *Levelized cost of energy*). In questo modo ci si slega dal costo marginale del gas e si beneficia della riduzione dei costi delle rinnovabili, con l'effetto di contribuire alla riduzione dei prezzi energetici e aumentare l'indipendenza e la sostenibilità delle imprese italiane.

Infatti, **il livello medio di prezzo per unità di elettricità generata dal fotovoltaico, tale da coprire i costi dell'impianto e garantire l'equa remunerazione dell'investimento durante tutta la sua durata, è in forte calo a livello globale (-89% nel 2022 rispetto al 2010).** Il risultato cruciale che emerge è che, mentre fino a circa 10 anni fa le fonti rinnovabili erano più costose, negli anni più recenti il costo di alcune di esse (solare fotovoltaico in primis ma anche eolico *onshore*) è sceso in diversi Paesi sotto il costo delle fonti fossili tradizionali. Dunque, alcune fonti rinnovabili oggi sono più convenienti, oltre ad essere funzionali agli obiettivi di decarbonizzazione.

A tale ultimo riguardo, occorre poi rammentare che i nuovi orientamenti europei prevedono un ambizioso aumento dei target di riduzione delle emissioni climalteranti e, conseguentemente, **la nuova bozza di Piano Nazionale Integrato Energia e Clima**

**(PNIEC) trasmessa lo scorso giugno alla Commissione Europea ha fissato importanti obiettivi di decarbonizzazione e penetrazione delle fonti rinnovabili, prevedendo la realizzazione di 57 GW da solare fotovoltaico al 2030 rispetto al 2021.** A causa delle tempistiche lunghe e incerte dei procedimenti autorizzativi, nonché della frammentata e non omogenea applicazione della disciplina a livello locale, negli ultimi tre anni il Paese è riuscito a installare circa 7 GW di energia fotovoltaica. **Rispetto all'obiettivo PNIEC, dobbiamo ancora realizzare circa 50 GW, che in astratto richiederebbero circa 63.000 ettari se fossero collocati tutti a terra.**

A questo proposito, è utile richiamare l'attenzione sui dati ISTAT relativi alla superficie agricola, secondo i quali quella utilizzata in Italia è pari a c.a. 12,5 milioni di ettari e le aree agricole abbandonate o non utilizzate sono 4 milioni di ettari, per un **totale di superficie agricola pari a 16,5 milioni di ettari** (cioè, più della metà della superficie totale del Paese, che è pari a 30.207.300 ha).

Risulta quindi chiaro che, se anche tutta la nuova capacità fotovoltaica necessaria da qui al 2030 fosse installata su aree agricole, **sarebbe necessaria una estensione territoriale pari a circa lo 0,4%-0,5% del suolo agricolo nazionale totale.** Ciò senza considerare la capacità che verrà installata su edifici, aree industriali e attraverso pratiche sinergiche come l'agrivoltaico, che ridurranno ulteriormente il fabbisogno di suolo.

Peraltro, **il concetto di area agricola** nell'ordinamento nazionale non rileva solo ai fini della localizzazione delle attività agricole, ma **è anche uno strumento della tecnica urbanistica per fissare limiti alla trasformazione edilizia e al consumo di suolo.** Di fatto, la pianificazione urbanistica nel nostro Paese si basa sulla distribuzione dell'edificabilità tra le varie zone, assegnando alle aree agricole anche l'obiettivo di assicurare la preservazione delle aree non edificate. In questo senso, le aree agricole si caratterizzano non solo per la finalità della loro utilizzazione, ma anche per essere semplicemente dei corridoi naturali tra zone edificabili con il fine di evitare una eccessiva impermeabilizzazione del terreno fonte anche di dissesto e perdita di biodiversità.

**Tale impermeabilizzazione non si verifica per le installazioni dirette alla produzione di energia rinnovabile come i pannelli fotovoltaici a terra che sono strutture che non incidono sulla capacità di drenaggio del suolo e sono amovibili.**

Risulta chiaro, quindi, che considerare le aree agricole *tout court* come non idonee alla produzione di energia rinnovabile da impianti fotovoltaici – che non comportano impermeabilizzazione di suolo - non comporterebbe di per sé un aumento delle attività agricole, **ma genererebbe come unico e reale effetto la riduzione dello sviluppo del fotovoltaico**, e, quindi, degli investimenti per decarbonizzare le imprese, abbattere i costi energetici e contribuire alla sicurezza energetica del Paese.

In questo contesto, proponiamo di prevedere **un'ulteriore eccezione a fianco di quelle già previste dall'articolo 5 del DL Agricoltura, stabilendo che la suddetta limitazione**

**delle aree per il fotovoltaico a terra non si applichi ai progetti finalizzati all'autoproduzione di energia rinnovabile, anche a distanza, da parte delle imprese industriali o da soggetti terzi con cui le stesse sottoscrivono contratti di approvvigionamento a termine.**

Una attenzione particolare va, inoltre, riservata ai **settori energivori dell'industria** che sono alla base del sistema manifatturiero e che innervano le filiere produttive del Paese. Secondo l'obiettivo ETS (Emission Trading System), questi dovranno infatti raggiungere entro il 2030 un target di riduzione delle emissioni del 62% rispetto al 2005 e gran parte di questa riduzione potrà avvenire con l'elettificazione dei consumi e l'utilizzo di energie rinnovabili, tra le quali i pannelli fotovoltaici. Lo stesso Governo, con il primo articolo del DL Sicurezza Energetica, approvato lo scorso dicembre e convertito con la Legge 11 del 2 febbraio 2024, ha previsto una misura diretta a stimolare investimenti per oltre **12 miliardi di euro** in linea con questi obiettivi. Per questo crediamo sia centrale prevedere che le **aree dei siti oggetto di bonifica, ivi inclusi i siti orfani**, di proprietà di soggetti pubblici siano offerte in concessione per l'attuazione della misura **c.d. energy release**, che supporta la transizione energetica dei settori industriali energivori esposti alla concorrenza internazionale e quindi a rischio delocalizzazione.

Per fare qualche esempio, i SIN rappresentano una superficie cumulata di circa 170.000 ettari a terra e i soli **siti orfani** individuati dal MASE ai fini dell'investimento M2C4 del PNRR rappresentano ulteriori **2.000 ettari**. Si tratta di aree contaminate e, nella maggior parte dei casi, a storica vocazione industriale in cui le opportunità agricole sono limitate nel periodo in cui viene attuata la bonifica, che pertanto dovrebbero essere destinate alla valorizzazione energetica.

Queste modifiche contribuirebbero agli obiettivi di decarbonizzazione dell'industria e alla riduzione del costo dell'energia, uno dei fattori di vitale importanza per la competitività del tessuto manifatturiero italiano, senza alterare l'impostazione di fondo della scelta compiuta dal Governo con l'articolo 5 del DL Agricoltura.

Infine, qualche battuta sull'articolo 6 che il DL dedica alla **peste suina africana (PSA)**.

Questa epidemia, le cui prime avvisaglie risalgono agli inizi del 2022, si sta espandendo in modo rapido nelle regioni dove si concentrano l'allevamento e la produzione: Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana. Di fatto, **la PSA sta mettendo a rischio l'intera filiera nazionale della carne suina**, con inevitabili effetti sulle imprese e sull'occupazione in uno dei comparti più rilevanti dell'industria agroalimentare nazionale (il cui fatturato supera i 9 miliardi di euro, cioè il 5% del totale agroalimentare, e il cui l'export pesa per 2,5 miliardi, quasi il 5% del totale).

Ne sono colpite alcune importanti filiere di produzioni DOP e le conseguenze di un'ulteriore espansione avrebbero effetti di vasta portata; in Italia esistono 42 indicazioni geografiche per prodotti a base di carne suina, di cui 21 DOP e 21 IGP.

**Le azioni messe in campo in questi due anni sono state poco incisive e non in grado di contenere l'espansione della patologia.**

Le misure introdotte dal DL appaiono senz'altro utili, ma andrebbero rafforzate, **affidando al Commissario poteri straordinari, sulla falsariga di quelle che lo stesso DL ha attribuito al Commissario incaricato di fronteggiare l'emergenza legata alla specie Granchio Blu.** Prerogative che, ad esempio, consentano al Commissario di accelerare le gare - per l'acquisto dei servizi - e le procedure amministrative, i cui tempi ordinari non sono compatibili con l'avanzamento dell'epidemia.

**In altre parole, è urgente implementare una strategia che possa contare su poteri e risorse adeguati alla sfida.**