

La semplificazione delle procedure amministrative per la transizione energetica*

di Silvia Paparo e Franco Bassanini

Gli investimenti necessari per accelerare la transizione energetica (sia per quanto concerne gli impianti di produzione e stoccaggio sia per le infrastrutture di trasporto e distribuzione dell'energia) sono ostacolati dalla complessità e dai tempi delle procedure amministrative. Il capitolo ricostruisce le semplificazioni amministrative introdotte negli ultimi anni, ne valuta gli effetti e i risultati, indica i principali fattori critici da rimuovere e le esperienze di successo da replicare. Su questa base, vengono individuate alcune ulteriori proposte di semplificazione delle procedure e le misure necessarie ad assicurare l'effettiva implementazione delle semplificazioni già introdotte.

1. Premessa

La semplificazione delle procedure è cruciale per consentire una effettiva accelerazione degli investimenti necessari per la transizione energetica e per l'attuazione del PNRR. Da ultimo, l'accelerazione di questi investimenti è divenuta ancor più cruciale perché rappresenta una condizione determinante per conseguire, nel medio termine, l'obiettivo dell'indipendenza energetica da cui dipende, nel mutato scenario geopolitico delineatosi a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina, la stessa sicurezza e indipendenza del nostro paese; ma anche per prevenire e comunque mitigare nuove oscillazioni nel prezzo dell'energia, aumentando la quota di produzione (e distribuzione) di energia che deriva

*Capitolo V del volume di Astrid "L'energia della transizione" a cura di P. Ranci, C. De Vincenti, A. Macchiati - Il Mulino, 2023

da fonti che non subiscono brusche variazioni di prezzo (come le rinnovabili).

L'accelerazione degli investimenti per la transizione energetica può per altro contribuire a sostenere la crescita economica e l'occupazione, contrastando o mitigando gli effetti di cicli economici negativi.

A questi fini, negli ultimi tre anni, sono state varate, con successivi provvedimenti, numerose misure di semplificazione.

Ricordiamo, tra gli altri, il decreto-legge 19 maggio, n. 77 del 2021 *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito con la legge 31 luglio 2021 n. 108, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina* convertito con la legge 20 maggio 2022, n. 51, il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*, convertito con la legge 15 luglio 2022 n. 91, il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, *Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali* convertito con la legge 21 settembre 2022, n. 142.

Inoltre, il Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022¹ istituisce un quadro di misure straordinarie (e, in linea di principio, temporanee) per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili. Esso prende le mosse dall'urgenza di accelerazione richiamata sopra e introduce novità di notevole rilievo (previsione del principio dell'interesse pubblico prevalente, riduzione dei termini, deroghe alla disciplina europea in materia di

¹ V. il testo in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 29 dicembre 2022, L335, p. 36.

valutazioni ambientali ecc.), che richiedono una tempestiva ed efficace attuazione².

² Il regolamento del Consiglio, n. 2022/2577/UE è entrato in vigore il 30 dicembre 2022. Le sue misure si applicano per diciotto mesi fino alle fine del giugno 2024; entro il 31 dicembre 2023 il regolamento sarà soggetto a riesame e la Commissione potrà proporre di prorogarne la validità. Il regolamento ha introdotto, a fronte dell'emergenza energetica, misure di accelerazione delle autorizzazioni per i progetti che hanno un maggiore impatto potenziale sullo sviluppo delle energie rinnovabili. La novità più rilevante, introdotta dal regolamento, è costituita dalla previsione che la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, gli impianti di stoccaggio e la rete stessa siano considerati *d'interesse pubblico prevalente*. Gli Stati membri devono, quindi, provvedere ad assicurare che, in sede di ponderazione degli interessi pubblici, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete. È riconosciuta la facoltà degli Stati membri di limitare l'applicazione di queste disposizioni a determinate aree del loro territorio e a determinati tipi di tecnologie o progetti. Da questa innovazione discendono le previsioni relative alla riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, al ricorso a procedure di valutazione ambientale semplificate e alla possibilità, in determinate circostanze, di derogare alla disciplina europea in materia di verifica di assoggettabilità e di VIA. Gli Stati membri possono introdurre ulteriori misure di semplificazione. Le principali novità al riguardo sono: 1) *energia solare*: durata massima di tre mesi della procedura autorizzatoria per l'installazione di apparecchiature di energia solare e di impianti di stoccaggio dell'energia co-ubicati (compresi gli impianti solari integrati negli edifici e sui tetti). Possibilità di non sottoporre tali impianti alla verifica di assoggettabilità e alla VIA, ove previste. Gli Stati membri possono escludere determinate aree o strutture dal campo di applicazione di tali previsioni per motivi connessi alla protezione del patrimonio culturale o alla sicurezza. Per gli impianti con una capacità pari o inferiore a 50 kW è previsto il silenzio assenso decorsi 30 giorni; 2) *revisione della potenza degli impianti*: durata massima della procedura autorizzatoria per l'incremento di potenza di sei mesi, inclusa la VIA; se l'incremento non supera il 15%; le connessioni alla rete dovranno essere autorizzate entro tre mesi. Se la revisione della potenza o l'ammodernamento dell'infrastruttura di rete sono soggette a VIA, la valutazione si limita ai soli potenziali effetti significativi derivanti dalla modifica; se la revisione della potenza di impianti solari non implica l'uso di spazio supplementare, il progetto è esentato dalla verifica di assoggettabilità e dalla VIA; 3) *accelerazione della procedura autorizzativa per i progetti di energia rinnovabile e la relativa infrastruttura di rete in «aree dedicate»*: possibilità di esentare i progetti dalla VIA a condizione che l'area sia stata sottoposta a VAS; 4) *pompe di calore*: durata massima

Da ultimo è intervenuto il decreto-legge 25 febbraio 2023, n. 13, convertito con la legge 21 aprile 2023, n. 41 recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune* che ha ricevuto numerose proposte di un recente paper di Astrid³: nel paper erano stati anticipati alcuni dei risultati della presente ricerca, compresi i suggerimenti emersi nel corso di un seminario Astrid sulla semplificazione delle procedure per gli investimenti nelle energie rinnovabili e negli impianti di accumulo di energia, al quale avevano contribuito esperti, dirigenti delle amministrazioni interessate, esponenti delle Regioni e rappresentanti e tecnici delle principali imprese del settore.

Alla luce delle semplificazioni introdotte, è particolarmente rilevante:

- a) verificare l'efficacia delle misure di semplificazione finora introdotte;
- b) monitorarne l'effettiva attuazione;
- c) identificare le eventuali strozzature o «blocchi» che ne impediscono l'applicazione o ne riducono l'efficacia;
- d) Individuare le norme e gli strumenti necessari per rimuovere queste strozzature o blocchi;
- e) definire ulteriori misure di semplificazione in coerenza con gli obiettivi indicati dal PNRR⁴, anche nella forma,

della procedura autorizzatoria di un mese per l'installazione di pompe di calore con capacità inferiore a 50 MW e di tre mesi per le pompe di calore geotermiche. Per alcune categorie di pompe di calore, le connessioni alla rete di trasmissione o di distribuzione sono autorizzate previa notifica. Gli Stati membri possono escludere determinate aree o strutture per motivi connessi alla tutela del patrimonio culturale, agli interessi della difesa nazionale o alla sicurezza.

³ S. Paparo e F. Bassanini (a cura di), *Per accelerare la transizione energetica: proposte urgenti di ulteriore semplificazione delle procedure amministrative*, Astrid paper n. 89, gennaio 2023.

⁴ Gli obiettivi della riforma prevista dal PNRR sono così sintetizzati nel testo del Piano: «i) omogeneizzazione delle procedure autorizzative su tutto il territorio nazionale; ii) semplificazione delle procedure per la realizzazione di impianti di generazione di energia rinnovabile off-

eventualmente, di misure eccezionali e temporanee, destinate a favorire l'immediata cantierizzazione e realizzazione dei progetti di investimento in energie rinnovabili già presentati (e per lo più già finanziati con risorse provenienti dal mercato o comunque dal settore privato), nonché dei progetti di investimento in materia di impianti di stoccaggio di energia e di infrastrutture necessarie per l'allacciamento dei nuovi impianti (di produzione e di stoccaggio) alla rete elettrica e per il potenziamento e l'ammodernamento delle reti di trasporto al nuovo modello di produzione dell'energia e alle nuove esigenze di consumo (a partire dalle auto elettriche).

L'approfondimento svolto, nell'ambito della ricerca, con gli attori istituzionali, gli operatori e gli esperti del settore, ha consentito di indicare i seguenti criteri su cui fondare proposte normative e soluzioni organizzative:

- anticipare il più possibile la fase decisionale delle opere e degli investimenti da realizzare e porre in parallelo (e non in sequenza) le diverse fasi dei relativi procedimenti autorizzatori, attenendosi al principio della loro concentrazione/unificazione; con queste modalità (oltre che con i regimi di

shore; *iii*) semplificazione delle procedure di impatto ambientale; *iv*) condivisione a livello regionale di un piano di identificazione e sviluppo di aree adatte a fonti rinnovabili; *v*) potenziamento di investimenti privati; *vi*) incentivazione dello sviluppo di meccanismi di accumulo di energia; *vii*) incentivazione di investimenti pubblico-privati nel settore». La riforma prevede, secondo il PNRR, le seguenti azioni normative: «*i*) la creazione di un quadro normativo semplificato e accessibile per gli impianti FER, in continuità con quanto previsto dal Decreto Semplificazioni; *ii*) l'emanazione di una disciplina, condivisa con le Regioni e le altre Amministrazioni dello Stato interessate, volta a definire i criteri per l'individuazione delle aree e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di energie rinnovabili di potenza complessiva almeno pari a quello individuato dal PNIEC, per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili; *iii*) il completamento del meccanismo di sostegno FER anche per tecnologie non mature e l'estensione del periodo di svolgimento dell'asta (anche per tenere conto del rallentamento causato dal periodo di emergenza sanitaria), mantenendo i principi dell'accesso competitivo; *iv*) agevolazione normative per gli investimenti nei sistemi di stoccaggio, come nel decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2019/944 recante regole comuni per il mercato interno dell'energia elettrica».

esenzione) potrà essere conseguita la riduzione dei termini prevista dal nuovo regolamento europeo;

- realizzare la più ampia collaborazione tra governo, Regioni e autonomie locali, indispensabile peraltro non solo per accelerare gli investimenti nella transizione energetica, ma anche, più in generale, per raggiungere gli altri obiettivi e rispettare i *milestones* del PNRR;

- eliminare o superare opposizioni, blocchi, dinieghi di autorizzazioni e di permessi che non siano fondati su specifici vincoli previsti dalla normativa vigente;

- affermare i principi di proporzionalità e integrazione delle tutele cui devono conformarsi le determinazioni espresse dalle amministrazioni nell'ambito della conferenza di servizi, garantendo un modello di tutela sistemica e integrata degli interessi pubblici di rango costituzionale (tutela dei beni culturali e del paesaggio, tutela dell'ambiente, tutela della salute) e assicurando un'equilibrata composizione dei diversi interessi coinvolti⁵. L'introduzione con il nuovo regolamento europeo, almeno per la fase dell'emergenza, del principio dell'interesse pubblico prevalente al fine di assicurare che nella ponderazione degli interessi sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e delle relative

⁵ Come evidenziato dal Consiglio di Stato, nella recente sentenza n. 8167/2022, la primarietà costituzionale di certi valori (es. ambiente, paesaggio) *non ne legittima una concezione «totalizzante» come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto*. Pertanto, la rispettiva cura richiede all'amministrazione preposta di considerare l'attuazione di altre pertinenti politiche pubbliche cui concorrono altri interessi contrapposti e di ricercare un adeguato punto di equilibrio. Peraltro, la legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, nell'accostare la tutela dell'ambiente al valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), ha segnato il superamento del *modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati a intervenire nei processi decisionali*, a favore di un modello di tutela comparativa e dialettica, *perseguita in un rapporto di integrazione reciproca*. In questo contesto, il procedimento diventa la sede in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi confliggenti, senza che la tutela dell'uno gravi in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli intollerabile.

infrastrutture, rappresenta a tal proposito una novità di straordinario rilievo⁶;

- indicare criteri di priorità oggettivi tra i progetti da esaminare, ai fini dell'avvio e della conclusione delle attività di valutazione e del rilascio delle conseguenti autorizzazioni;
- incrementare, sotto il profilo quantitativo e sotto il profilo qualitativo, le risorse umane e tecnologiche dedicate all'attività di progettazione, di autorizzazione e di controllo;
- promuovere, da parte dei vertici di ogni amministrazione interessata, una maggiore attenzione all'implementazione e al monitoraggio dell'attuazione degli interventi di semplificazione già adottati;
- garantire il rispetto dei tempi massimi di conclusione delle procedure, individuando le soluzioni e gli strumenti organizzativi più idonei a tale scopo, anche mediante la previsione dell'esercizio di poteri sostitutivi.

Alla luce di questi criteri, nelle pagine seguenti, vengono analizzati i risultati conseguiti dalle misure di semplificazione adottate negli ultimi anni, le principali criticità emerse che rendono tali misure ancora non sufficienti, i suggerimenti e le proposte di nuovi interventi normativi e/o organizzativi che riteniamo utili al fine di conseguire il risultato di una effettiva accelerazione delle procedure, tale da consentire al nostro paese di eliminare o comunque ridurre il gap che ancora si registra rispetto ai tempi e alla semplicità dei procedimenti amministrativi in uso negli altri principali paesi dell'Unione europea, anche al fine di evitare il dirottamento verso altri paesi di investimenti originariamente progettati per il territorio italiano.

⁶ Resta ferma la facoltà degli Stati membri di escludere determinate aree o strutture dal campo di applicazione di questo principio per motivi connessi alla tutela del patrimonio culturale o alla sicurezza.

2. *La nuova VIA statale per le opere PNRR e PNIEC: un primo bilancio*

La nuova *procedura di VIA PNRR-PNIEC*⁷, introdotta dal decreto-legge 19 maggio 2021, n. 77, prevede una Commissione costituita da quaranta⁸ componenti dedicati a tempo pieno ed esclusivo allo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria al rilascio della VIA sui progetti PNRR e PNIEC e una procedura con termini dimezzati. È operativa dai primi mesi del 2022. La prima esperienza applicativa ha dato complessivamente risultati positivi, ma ha fatto emergere anche i limiti di efficacia di questa semplificazione.

Il quadro delle innovazioni è stato completato dall'art. 7 del decreto-legge n. 50 del 2022, con la previsione che, nei procedimenti di autorizzazione per le energie rinnovabili, quando il progetto è sottoposto a VIA di competenza statale, le deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri sostituiscono a ogni effetto il provvedimento di VIA e confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata.

⁷ La procedura *FAST TRACK VIA PNRR-PNIEC*, introdotta dal d.l. 19 maggio 2021, n. 77 per i progetti di competenza statale individuati in allegato al decreto prevede in sintesi:

- una Commissione costituita da quaranta componenti dedicati a tempo pieno ed esclusivo allo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria al rilascio della VIA sui progetti PNRR e PNIEC;
- la riduzione dei termini a 175 giorni;
- l'adozione del provvedimento di VIA da parte del direttore competente del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (ex MiTE) di concerto con il direttore competente del Ministero della Cultura; viene eliminato il concerto dei ministri;
- il riconoscimento automatico di un rimborso degli oneri istruttori pagati dal proponente (in caso di mancato rispetto del termine procedimentale).

⁸ Il numero dei componenti è stato elevato a settanta dal d.l. 18 novembre 2022 n. 176.

2.1. *I punti di forza della nuova procedura PNRR e PNIEC (e lo «sblocco» dei progetti attraverso l'approvazione del CDM)*

Alla fine del mese di ottobre del 2022 la nuova Commissione VIA PNRR PNIEC, divenuta operativa nei primi mesi dell'anno, aveva approvato (ai fini della VIA) circa 80 progetti di nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Al 14 dicembre 2022, i progetti approvati dalla Commissione ai fini della VIA riguardavano impianti di energia rinnovabile per complessivi 2,7 gigawatt. A essi si possono aggiungere quelli approvati dalla Commissione VIA VAS ordinaria, che esamina anche i progetti relativi a fonti di energia rinnovabili presentati prima dell'entrata in vigore delle nuove norme. La somma della potenza autorizzata dalle due Commissioni nel corso del 2022 era al 14 dicembre scorso 2022 pari a circa 7 gigawatt.

Nello stesso periodo 47 progetti bloccati dai dinieghi del MIC sono stati approvati dal Consiglio dei ministri, mentre 12 sono stati respinti e 12 sbloccati in via amministrativa.

Nel medesimo tempo sono state approvate ulteriori disposizioni che hanno rafforzato il ruolo della Commissione attribuendogli integralmente i finanziamenti derivanti dai diritti di istruttoria ed è stato incrementato il numero dei componenti della Commissione VIA PNRR PNIEC.

Dall'analisi dei dati sui pareri rilasciati dalle Commissioni VIA (VIA PNRR PNIEC e VIA ordinaria) nel corso dei primi cinque mesi del 2023 emerge un significativo incremento dei progetti valutati positivamente, per una potenza pari a 7,5 gigawatt⁹. Proiettando su base annua i dati relativi ai primi

⁹ Come è noto, l'obiettivo finora stabilito è di raggiungere per il 2030 i 70 *gigawatt* di potenza installata (sviluppo del fotovoltaico fino 52 gigawatt, con un incremento di 32 gigawatt rispetto agli attuali 20 e dell'eolico fino a circa 19 gigawatt, con un incremento di 9 rispetto agli attuali 10). Va peraltro considerato che i nuovi ambiziosi obiettivi, previsti dal *Green Deal Europeo* (COM(2019) 640 final), dalla legge europea sul clima del luglio 2021 (regolamento (UE) 2018/1999), e dal nuovo pacchetto *Fit for 55*, richiederanno, a loro volta, per poter essere effettivamente conseguiti nei tempi previsti, una rideterminazione

5 mesi del 2023 si avrebbe, anno su anno, un raddoppio in termini di potenza e di investimenti dei progetti per i quali è stato espresso un parere positivo¹⁰.

Dai dati estratti da Astrid dal portale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica relativi ai procedimenti in corso presso la Commissione VIA PNRR PNIEC, emerge tuttavia anche una rilevante crescita del numero dei procedimenti pendenti. I procedimenti in corso al 10 luglio 2023 sono 1.031 (di questi, per 40 l'istruttoria è stata conclusa o è in corso la predisposizione del provvedimento, mentre 21 procedimenti sono stati sottoposti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per 47 c'è il parere della Commissione VIA PNRR PNIEC, ma si è in ancora in attesa del parere del Ministero della Cultura; infine per oltre 700 è in corso la valutazione tecnica della Commissione PNRR-PNIEC)¹¹. Si tratta di procedimenti avviati in larghissima misura prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 25 febbraio n. 13, che contiene numerose semplificazioni di cui non è ancora possibile valutare gli impatti.

dei piani di sviluppo delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica, dell'interconnettività elettrica, e degli impianti di accumulo e stoccaggio, con una consistente ridefinizione degli obiettivi giudicata necessaria per fermare l'aumento della produzione di gas serra e avviarne la riduzione prima che il degrado dell'ecosistema diventi irreversibile. Lo stesso PNRR prevede, quindi, un aggiornamento del PNIEC per tenere conto dei mutamenti intervenuti in sede europea, sulla base della definitiva adozione del Pacchetto legislativo europeo *Fit for 55*. Il ministro dell'Ambiente Gilberto Pichetto Fratin ha annunciato, a margine di Cop27, che l'obiettivo dell'Italia è «raggiungere i 70 gigawatt» di energia proveniente da fonti rinnovabili «*in sei anni* invece che in dieci». Questo conferma la necessità e l'urgenza delle azioni e delle proposte necessarie per sbloccare le procedure autorizzatorie.

¹⁰ I dati sono stati forniti nel corso di un seminario di Astrid dal presidente delle Commissioni VIA VAS e VIA PNRR PNIEC, consigliere Massimiliano Atelli.

¹¹ Secondo dati pubblicati da «Il Sole 24 Ore» del 12 luglio vi sono 780 progetti di grande taglia, superiori a 10 MW, che nel complesso possono valere 32,8 GW e che pesano per il 70% sui progetti in attesa di via libera.

Questi dati confermano le criticità segnalate dal Paper di Astrid n. 89, che erano alla base delle proposte elaborate e in larga misura recepite nel decreto-legge, descritte nel paragrafo che segue. Tali criticità dovrebbero essere superate dalle misure introdotte di cui sarà però necessario monitorare con attenzione l'effettiva operatività ed efficacia. Nello stesso tempo è urgente assicurare piena attuazione all'incremento del numero dei componenti della Commissione VIA PNRR PNIEC, valutando anche l'opportunità di un suo ulteriore rafforzamento che consenta di ridurre drasticamente il numero di procedimenti pendenti, nonché l'opportunità di affinare i criteri di priorità nella valutazione dei progetti (sul punto si rinvia al par. 6)

Sempre sul portale è pubblicata la lista dei provvedimenti adottati dal Ministero per Ambiente e la Sicurezza Energetica nel 2023: ne risulta che nel corso dei primi sei mesi del 2023 sono stati adottati 45 provvedimenti di conclusione di VIA con esito positivo, istruiti dalla Commissione VIA PNRR PNIEC. Di questi il 75% riguardava progetti di rinnovabili (eolico, agrifotovoltaico, fotovoltaico ed elettrico), mentre il restante 25% riguardava altri progetti PNRR¹². Le VIA con esito positivo rilasciate dal Ministero dell'Ambiente nei primi sei mesi del 2023 per progetti di rinnovabili riguardavano per il 61% progetti con potenza tra i 10 e i 49 MW e per il 39% progetti tra 51 e i 99 MW.

¹² Secondo dati pubblicati dal « il Sole 24 Ore» del 12 luglio, l'anno scorso il parco fotovoltaico italiano è cresciuto di 2,5 GW arrivando a 25 GW. La crescita è stata trainata da impianti di piccola taglia (autorizzati a livello regionale e locale) sotto i 20 KW, che hanno rappresentato circa la metà della potenza installata. La misura media dei 265.000 impianti connessi nel 2022 è pari a 6 KW, trainata dal superbonus. Nello scenario del 2022, secondo il *Renewable Energy Report* del Politecnico di Milano, mancano all'appello i grandi impianti (solo 6 impianti con taglia superiore ai 10 MW totali). I numeri dei primi 3 mesi del 2023, forniti dall'osservatorio FER di ANIE rinnovabili, evidenziano che le installazioni di potenza inferiore a 10 KW sono il 91% del totale, quelle tra i 10 KW e 1MW l'8,97% e infine sopra 1MW lo 0,03%. Tali dati si presume tengano conto delle autorizzazioni rilasciate a livello regionale e locale.

Infine, è stato evidenziato che una delle novità più rilevanti è rappresentata dall'elevata percentuale di pareri positivi con prescrizioni, pari al 97% dei pareri rilasciati dalla Commissione VIA PNRR e PNIEC¹³. Tale dato è il sintomo di un positivo approccio della Commissione, teso a individuare le condizioni per approvare i progetti, riducendo al minimo i pareri negativi.

La nuova procedura VIA PNRR PNIEC, che ha coniugato una «radicale semplificazione procedurale con un rafforzamento delle strutture dedicate attraverso l'istituzione e l'operatività della Commissione VIA PNRR e PNIEC, dotata a regime di 70 componenti a «tempo pieno» sembra dunque aver prodotto una positiva, seppure ancora insufficiente, accelerazione delle procedure. Alla luce dei primi risultati, si deve registrare che essa rappresenta una prima, significativa inversione di tendenza, anche se persistono criticità che dovranno essere rimosse dall'implementazione delle nuove misure di semplificazione introdotte.

3. Le ulteriori misure di semplificazione del decreto-legge 25 febbraio 2023, n. 13

Come già evidenziato, nell'ambito del decreto-legge 25 febbraio 2023, n. 13, convertito con la legge 21 aprile 2023, n. 41, sono state accolte numerose delle semplificazioni proposte nel paper di Astrid n. 89, che intervengono su diversi dei «colli di bottiglia» individuati. Nel box 5.1 sono elencate le principali semplificazioni in materia di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

¹³ Si veda l'intervento su «Il Sole 24 Ore» del 12 luglio del presidente della Commissione VIA VAS e della Commissione VIA PNRR PNIEC, Massimiliano Atelli.

Box 5.1

*Le semplificazioni in materia di rinnovabili
del decreto-legge n. 13 del 2023*

Aree idonee «ex lege»

Sono inclusi nelle aree idonee *ex lege*:

- i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi degli aeroporti inclusi quelli delle isole minori (art. 47, comma 1). Accoglie una proposta di Astrid;
- i siti ove sono già installati impianti e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20%. Tale limite percentuale non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1) (le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distinto 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) in cui la variazione dell'area occupata può essere maggiore purché contenuta nella fascia di rispetto (art. 47, comma 1).

Per un approfondimento sulle aree idonee si rinvia al paragrafo 4.

Riduzione della fascia di rispetto

- la fascia di rispetto determinata considerando la distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela è ridotta da sette a tre chilometri per gli impianti eolici e da un chilometro a cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici (art. 47, comma 1). Accoglie una proposta di Astrid.

Semplificazione delle procedure per l'installazione su terra di impianti fotovoltaici e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie

- disciplina la semplificazione delle procedure per l'installazione su terra di impianti fotovoltaici e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, ubicati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in discariche o lotti di

discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento. L'installazione degli impianti fotovoltaici in tali aree è considerata attività di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati. Nel testo approvato in conversione è stata ripristinata la necessità della valutazione ambientale ove prevista. In caso tali interventi siano localizzati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, il progetto è previamente comunicato alla competente soprintendenza, che in caso di carenza dei requisiti entro 30 giorni adotta un provvedimento motivato di diniego. Si osserva che si introduce una comunicazione, che sembra possa essere ricondotta al regime giuridico della SCIA, prevedendo in caso di carenza dei requisiti un diniego nel termine di 30 giorni (art. 47, comma 1).

Disposizioni di attuazione del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio, del 22 dicembre 2022

Vengono introdotte disposizioni attuative del regolamento UE 2022/2577 ed elencati progetti esentati dalla VIA fino al 30 giugno 2024 (art. 47, comma 1-*bis*). Il paper di ASTRID aveva evidenziato il rilievo del nuovo regolamento europeo e la necessità di assicurarne la tempestiva attuazione.

Sono esentati i seguenti progetti a condizione che ricadano nelle aree idonee di cui al decreto legislativo n. 199 del 2022 o nel Piano di gestione dello spazio marittimo purché contemplati nell'ambito di piani e programmi già sottoposti positivamente a VAS:

- impianti fotovoltaici sino a 30 MW, anche comprensivi delle opere connesse e delle infrastrutture necessarie;
- impianti di stoccaggio dell'energia da fonti rinnovabili;
- progetti di rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione di impianti fotovoltaici, che non prevedano variazioni della area occupata e con potenza complessiva, a seguito dei predetti interventi, sino a 50 MW;
- progetti di *repowering* di impianti eolici esistenti, che non prevedano variazione dell'area occupata e con potenza complessiva fino a 50 MW;
- progetti di impianti *offshore* di potenza complessiva fino a 50 MW;
- progetti di infrastrutture elettriche di connessione necessari a integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico;
- progetti di impianti di stoccaggio di energia da fonti rinnovabili che ricadono nel piano di sviluppo della rete elettrica (art. 47, comma 1-*ter*).

Eliminazione del parere del soprintendente nelle aree contermini a quelle soggette a tutela

- Viene abrogato l'art. 30, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che prevede il parere obbligatorio e non vincolante del Ministero della Cultura nelle aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica e le disposizioni incompatibili del decreto del ministro dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 (art. 47, comma 2). Accolta integralmente la proposta del paper di Astrid.

Procedimento unico di autorizzazione per le energie rinnovabili

- Viene modificata la disciplina della autorizzazione unica per le energie rinnovabili di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 con la previsione che l'autorizzazione sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate. Il rilascio dell'autorizzazione comprende il provvedimento di VIA, ove previsto, e costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto. Il termine massimo per la conclusione a seguito delle modifiche approvate in sede di conversione è stato fissato in 90 giorni in caso di progetti non sottoposti a valutazione ambientale, mentre negli altri casi è fissato in 60 giorni, al netto dei tempi previsti per le procedure di valutazione. Il mantenimento dei termini attualmente previsti per la VIA è stato introdotto in sede di conversione (nel testo del decreto-legge il termine era di 150 giorni). Art. 47, comma 3.

Viene così accolta una delle proposte più rilevanti del paper di Astrid, che prevedeva di coordinare strettamente il provvedimento di VIA con l'autorizzazione unica per le energie rinnovabili di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, prevedendo che entrambi siano rilasciati nell'ambito di un procedimento unico.

Nel complesso le misure approvate contribuiranno ad accelerare le procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili e, soprattutto, a eliminare i «colli di bottiglia» individuati dal citato paper di Astrid e confermati dai dati recentemente estratti da Astrid dal portale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica richiamati al paragrafo precedente.

Particolarmente rilevante è la concentrazione in un unico procedimento autorizzatorio, che comprende il provvedimento di VIA, e consente di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli in capo al Ministero della Cultura e alle sue strutture centrali e periferiche, che erano chiamate a intervenire in tre momenti diversi del procedimento (mediante la partecipazione del rappresentante del Ministero ai lavori e alle decisioni della Commissione VIA PNRR PNIEC, attraverso il successivo concerto del direttore generale sul provvedimento di VIA e tramite l'atto di assenso – o al contrario, il dissenso – del Sovrintendente nell'ambito dell'autorizzazione dell'impianto di produzione o di accumulo di energia da fonti rinnovabili. Purtroppo in conversione è stata reinserita una disposizione che tiene fermi i termini della VIA, che nel testo del decreto-legge venivano significativamente abbreviati, grazie alla nuova procedura.

Si segnala, tra le altre semplificazioni, l'eliminazione di pareri non necessari e del tutto ingiustificati, che aggravavano il procedimento di VIA, quali il parere obbligatorio e non vincolante del Ministero della Cultura per progetti localizzati al di fuori delle aree vincolate (aree contermini).

Come già evidenziato, non sono ancora disponibili dati che ci consentano di valutare l'impatto delle nuove disposizioni, ma l'esperienza insegna che le norme introdotte sono importanti ai fini della accelerazione delle procedure autorizzatorie, ma non sono sufficienti, se non sono accompagnate da un'attività di supporto alle amministrazioni e di monitoraggio dell'implementazione, in grado di innovare effettivamente le prassi amministrative, promuovere l'applicazione delle nuove disposizioni, verificandone «in tempo reale» i risultati e introducendo, ove necessario, misure attuative o correttivi.

4. *La semplificazione delle procedure per l'individuazione delle aree idonee*

Il tema delle aree idonee e del *burden sharing* (e cioè della condivisione tra Stato e Regioni degli obiettivi di transizione ecologica con l'assunzione da parte delle Regioni di

specifici target), espressamente previsto dal PNRR, è posto con forza dalle Regioni, dagli operatori e dalle associazioni imprenditoriali, che lo considerano nel breve-medio termine la soluzione più efficace dei problemi sul tappeto. La questione è oggi puntualmente disciplinata dalla legge, ma le disposizioni in materia sono sostanzialmente rimaste inapplicate, in quanto non sono ancora stati adottati i decreti la cui adozione era prevista a giugno 2022. Si segnala in proposito che il ministro per l’Ambiente e la Sicurezza Energetica ha recentemente preannunciato la imminente adozione di tale provvedimento e nel mese di luglio ha inviato un primo schema di decreto alla Conferenza delle Regioni.

Come si vede nel dettaglio nel box 5.2, nelle more dell’adozione di tali decreti sono state individuate delle aree idonee *ex lege*.

Box 5.2

La disciplina delle aree idonee

L’art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, *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*, reca la disciplina per l’individuazione delle aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili (a cui sono state apportate modifiche con il decreto-legge n. 17 del 2022, dal decreto-legge n. 50 del 2022 e, come evidenziato nel box precedente, dal decreto-legge n. 13 del 2023). Esso prevede che con uno o più decreti del ministro della Transizione Ecologica di concerto con il ministro della Cultura e il ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata da adottare entro 180 giorni (termine decorso a giugno 2022), sono stabiliti:

1) i principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC;

2) le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, abbandonate o marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili;

3) la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti. Le Regioni entro 180 giorni (e cioè entro dicembre 2022) individuano con legge le aree idonee; è previsto un potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in caso di inadempienza delle Regioni.

La disponibilità di aree potenzialmente idonee non sembra essere un problema: Enel ha stimato che l'installazione di tutta la capacità di rinnovabili previste al 2030 comporterà un'occupazione del suolo abbastanza limitata, al di sotto dello 0,5% dell'intero territorio nazionale. Tale impatto è pari a meno della metà degli spazi occupati dai parcheggi.

Le aree idonee *ex lege*

Nelle more dell'adozione dei decreti attuativi sono state individuate come aree idonee *ex lege* le seguenti aree, come integrate dal decreto-legge n. 13 del 2023:

a) i siti ove sono già installati impianti e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20%. Tale limite percentuale non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera *c-ter*), numero 1) (le 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) in cui la variazione dell'area occupata può essere maggiore purché contenuta nella fascia di rispetto (art. 47, comma 1 del d.l. n. 13);

b) le aree dei siti oggetto di bonifica;

c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale;

c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali e delle società di gestione aeroportuale ivi comprese quelle all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori (proposta di Astrid);

c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli le 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; le 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; le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

L'eliminazione delle limitazioni che rischiavano di vanificare la portata delle aree idonee «ex lege»

Come già evidenziato sopra, è stata recepita nel decreto-legge n. 13 del 2023 la proposta di Astrid di ridurre la fascia di rispetto determinata considerando la distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela da sette a tre chilometri per gli impianti eolici e da un chilometro a cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici (art. 47, comma 1).

La semplificazione delle procedure autorizzatorie nelle aree idonee

L'art. 20 del d.lgs. n. 199 disciplina la semplificazione delle procedure nelle aree idonee:

- parere obbligatorio e non vincolante e silenzio assenso nelle autorizzazioni paesaggistiche;
 - termini ridotti di un terzo.
-

4.1. Le criticità della disciplina delle aree idonee

I principali punti critici della disciplina sulle aree idonee sembrano essere i seguenti:

- la mancata adozione dei decreti attuativi, che non può essere surrogata all'individuazione delle aree idonee *ex lege*;
- la farraginosità della disciplina attuativa: entro 180 giorni dall'entrata in vigore dei decreti ministeriali, le Regioni devono con legge regionale individuare le aree idonee. Considerato che i decreti non sono stati ancora adottati, la tempistica prevista sembra scarsamente compatibile con gli obiettivi di transizione energetica;
- la disciplina delle procedure autorizzatorie, nell'ambito delle aree idonee, sembra non sufficientemente semplificata,

se si tiene conto che vi si aggiunge la complessità e la lunghezza dell'iter di individuazione delle aree idonee.

Tali criticità risultano del tutto incompatibili con le esigenze della transizione ecologica e rischiano di depotenziare l'attuazione delle misure introdotte a livello europeo con il regolamento del 22 dicembre 2022 e le relative disposizioni attuative del decreto-legge n. 13 del 2023.

4.2. *I suggerimenti e le proposte*

4.2.1. *La condivisione degli obiettivi di transizione energetica tra Stato e Regioni come condizione preliminare*

In primo luogo, si ritiene necessario un *vero e proprio patto tra Stato, Regioni e Autonomie* per il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica, indispensabile per affrontare l'emergenza e assicurare l'indipendenza energetica, da cui dipende il futuro stesso del paese. Per questa ragione, è essenziale sancire, in coerenza con gli obiettivi del PNRR e con le previsioni del nuovo regolamento europeo del 22 dicembre 2022, un'intesa in Conferenza unificata su:

- a) la condivisione e la ripartizione dei target da raggiungere fra le Regioni;
- b) la condivisione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021;
- c) l'individuazione dei sistemi di monitoraggio del raggiungimento dei target e la previsione di poteri sostitutivi in caso di inadempienza;
- d) l'individuazione di strumenti più agili e flessibili per l'individuazione da parte delle Regioni delle aree idonee;
- e) l'individuazione delle misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti autorizzatori nelle aree idonee finalizzate al raggiungimento dei target, in coerenza con le misure del nuovo regolamento europeo del 22 dicembre 2022 e la condivisione di ulteriori misure attuative del nuovo regolamento europeo del 22 dicembre 2022, con la fissazione, per ciascuna procedura, dei termini, dei regimi di esenzione, delle fasi procedurali da eliminare o ridurre,

salva restando la facoltà delle Regioni e delle Autonomie locali di assicurare maggiori livelli di semplificazione.

È ovviamente necessaria una rapida predisposizione dei decreti attuativi previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. È ovviamente essenziale che i decreti attuativi perseguano l'obiettivo prioritario di eliminare tutte le barriere ingiustificate allo sviluppo della nuova capacità rinnovabile fotovoltaica attesa dal paese; a maggior ragione va dunque scongiurata l'ipotesi di aggiungere nuove barriere, come l'introduzione (prevista nello schema del MASE inviato in luglio alla Conferenza delle Regioni) di assai ridotti limiti percentuali (10%) all'utilizzo di suolo agricolo nelle disponibilità del proponente per gli impianti a terra, nonché di percentuali massime di utilizzo del suolo agricolo pari al 20% per gli impianti agrivoltaici standard (si tratterebbe peraltro di limiti più stringenti di quelli indicati dalle linee guida MASE del 2022 per l'accesso agli incentivi).

Si propongono quindi gli interventi che seguono.

4.2.2. *Interventi normativi*

a) eliminare la previsione della necessità di procedere all'individuazione delle aree idonee mediante legge regionale, individuando strumenti di pianificazione più flessibili ed efficaci ai fini del raggiungimento dei target; prevedere meccanismi di monitoraggio e verifica anche in funzione dell'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato;

b) non limitare le aree idonee a quelle strettamente necessarie per installare la potenza necessaria prevista dal PNIEC, in vista di più ambiziosi obiettivi che potranno essere in futuro indicati;

c) salvaguardare i progetti avviati nel rispetto della disciplina vigente prima dell'individuazione delle aree idonee;

d) individuare ulteriori drastici interventi di semplificazione delle procedure autorizzatorie nelle aree idonee (in particolare VIA e paesaggistica), anche tenendo conto delle positive esperienze della procedura di autorizzazione unica

a livello regionale. Si potrebbe per esempio introdurre, in linea con le evoluzioni della disciplina europea, la previsione di autorizzazioni semplificate quasi automatiche nelle aree industriali, nei siti oggetti di bonifica ecc. e, più in generale, nelle aree idonee. Tuttavia, per tali interventi, alla luce del nuovo regolamento europeo del 22 dicembre 2022, che è immediatamente operativo, non sembrano necessarie modifiche normative.

5. *La semplificazione delle procedure per la VIA regionale*

Come è noto, per la VIA regionale, il Codice dell'ambiente ha introdotto una disciplina diversa da quella statale, basata su un unico procedimento: essa prevede il rilascio nella Conferenza di servizi di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'impianto. La Conferenza viene convocata dall'autorità competente in materia ambientale individuata dalla Regione.

La procedura sembra avere prodotto buoni risultati, anche se è certamente opportuno effettuare approfondimenti e verifiche con gli *stakeholders* e le Regioni, anche al fine di individuare *best practices* da replicare ed eventuali correttivi da apportare. Astrid darà il suo contributo anche a questi approfondimenti.

Il d.l. n. 77 del 2021 ha previsto (art. 23) la possibilità di convocare una conferenza preliminare con la finalità di consentire alle pubbliche amministrazioni coinvolte di indicare le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni. In tal caso, i termini per la conclusione della Conferenza possono essere ridotti. Tale previsione è in linea con il criterio di anticipare la valutazione.

5.1. *I suggerimenti e le proposte*

Buona parte delle innovazioni trattate nel paragrafo 2 hanno impatto sulle procedure di competenza regionale.

Occorre, anche per la VIA e le autorizzazioni di competenza regionale, un rafforzamento delle risorse umane dedicate alle procedure autorizzatorie, se necessario anche a valere su risorse PNRR.

Analogamente, vanno rafforzate le risorse tecnologiche a supporto delle attività di valutazione d'impatto ambientale, nonché delle valutazioni di competenza delle altre amministrazioni coinvolte nei procedimenti autorizzatori in materia di energie rinnovabili. Questo rafforzamento appare comunque cruciale anche al fine dell'attuazione del nuovo regolamento europeo del 22 dicembre 2022.

Vanno infine effettivamente realizzate le previste attività di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti da parte degli esperti del PNRR. Sarebbe assai utile renderne pubblici i risultati, al fine di responsabilizzare le amministrazioni e consentire agli investitori di scegliere le Regioni più virtuose ed efficienti.

6. *Le ulteriori criticità da affrontare*

Di seguito si focalizzano le ulteriori criticità evidenziate nel corso della ricerca.

6.1. *L'incremento delle istanze e i criteri di priorità nel loro esame*

Dall'analisi dei dati relativi alle istanze di VIA statale emerge che tra il 2019 e il 2023 si è registrato un forte incremento del numero dei progetti presentati. Attualmente, (vedi par. 2) i procedimenti pendenti per la VIA statale al 10 luglio erano 1.031. È diventato così cruciale il problema dell'ordine di priorità nella valutazione dei progetti.

La questione è attualmente disciplinata dall'art. 8, comma 1 del decreto legislativo n. 152 del 2006¹⁴. I criteri individuati

¹⁴ «Nella trattazione dei procedimenti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, la Commissione di cui al presente comma nonché

da questa disposizione (valore economico, ricadute occupazionali, scadenze correlate ai progetti), ancorché in linea di principio ragionevoli, sembrano troppo generici allorché, come oggi avviene, il numero dei progetti ricadenti nelle tipologie privilegiate è elevato. Dunque occorre definire un ordine di priorità anche tra essi: si potrebbe per esempio estendere a tutti i progetti quanto lo stesso art. 8 comma 1 dispone per i «progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati dall'allegato I-*bis* alla parte seconda» del medesimo decreto, e dunque stabilire che per tutti i progetti si dia la precedenza ai progetti attuativi del PNRR o del PNIEC con maggiore potenza installata in ordine decrescente, nonché ai progetti di idrogeno verde e connesse FER.

6.2. *Le dotazioni di personale della Commissione VIA PNRR PNIEC e l'insufficiente digitalizzazione delle procedure*

I tempi di attesa e il numero di procedimenti pendenti sono ancora incompatibili con le necessità della transizione energetica e dell'attuazione del PNRR. Inoltre, la digitalizzazione delle procedure per le rinnovabili risulta del tutto insufficiente. Particolarmente critica è anche la

la Commissione di cui al comma 2-*bis* danno precedenza ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro ovvero una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a quindici unità di personale, nonché ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a dodici mesi, fissate con termine perentorio dalla legge o comunque da enti terzi, e ai progetti relativi ad impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza. Con riferimento alle procedure di valutazione ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati dall'allegato I-*bis* alla parte seconda del presente decreto tra quelli a cui, ai sensi del periodo precedente, deve essere data precedenza, hanno in ogni caso priorità, in ordine decrescente, i progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista, nonché i progetti concernenti impianti di produzione di idrogeno verde ovvero rinnovabile di cui al punto 6-*bis*) dell'allegato II alla parte seconda e i connessi impianti da fonti rinnovabili, ove previsti».

scarsa digitalizzazione dei procedimenti di competenza del Ministero della Cultura, che rappresenta un'ulteriore causa di rallentamento nella gestione dei flussi procedurali.

6.3. «Revamping» e «repowering»

La semplificazione delle procedure di *repowering* è essenziale per consentire l'ammodernamento degli impianti e l'innalzamento della loro potenza, minimizzandone l'impatto sul territorio.

Le numerose successive norme in materia non sembrano aver conseguito i risultati attesi, anche perché rimaste in buona parte inattuato. È il caso, per esempio del decreto-legge n. 76 del 2020 convertito con la legge n. 120 del 2020, di cui si attendono ancora le norme di attuazione.

Il citato decreto-legge n. 13 del 2023 ha, inoltre stabilito che, in alcuni casi, è possibile fare ricorso alla c.d. Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA) e ha conseguentemente escluso dalla necessità di sottoporre a VIA i relativi interventi: si tratta degli interventi su impianti esistenti e delle modifiche di progetti già autorizzati, ivi inclusi quelli consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata, a prescindere dalla potenza elettrica, ma a condizione che non prevedano un incremento dell'area occupata dagli impianti e dalle opere connesse.

6.4. *Le connessioni alla rete elettrica*

Specifiche criticità emergono per quanto concerne le modalità e i tempi delle procedure per ottenere la connessione di rete ai fini della messa in esercizio degli impianti. È, come è evidente, una questione cruciale; al di là delle prime indicazioni che seguono, occorrerà proseguire l'approfondimento e il monitoraggio di queste criticità attuative con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Il regime delle connessioni alla rete elettrica è disciplinato dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente –

ARERA attraverso il Testo integrato delle connessioni attive (TICA). Come è noto, il livello di tensione, i gestori e le procedure di allacciamento sono diversificati in relazione alla potenza e alle caratteristiche dell'impianto.

Le criticità nascono essenzialmente dall'enorme incremento verificatosi negli ultimi anni nel numero delle richieste di connessione di nuovi impianti, che devono essere presentate prima che i progetti abbiano ottenuto le autorizzazioni necessarie per la loro realizzazione, in modo che gli investitori abbiano poi la certezza della possibilità di immettere in rete l'energia prodotta dagli impianti da loro finanziati. Terna segnala che le richieste di allacciamento pendenti superano di molte volte il fabbisogno previsto e gli obiettivi di piano (raggiungerebbero, secondo le più recenti stime, un ammontare complessivo di oltre 300 gigawatt!).

L'ARERA ha avviato un percorso di riforma finalizzato a rispondere

alle nuove esigenze evolutive del sistema elettrico: elevato incremento delle richieste di connessione, per lo più da piccoli impianti di produzione in autoconsumo, impianti di taglia molto elevata in mare aperto (eolico *offshore*), sistemi di accumulo, infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica e per lo stazionamento nei porti, ecc.¹⁵.

Recentemente l'ARERA ha lanciato una consultazione pubblica. Il documento di consultazione delinea un percorso che

si articolerà in diversi interventi regolatori finalizzati, da un lato, ad aggiornare il Testo integrato Connessioni attive (TICA, Allegato A alla deliberazione ARG/elt 99/08), nell'ottica di semplificare le modalità tecniche, economiche e procedurali per la connessione degli impianti di produzione e, dall'altro, ad addivenire ad un Testo integrato delle Connessioni alle Reti Elettriche (TICR-E) che unifichi, armonizzandole, le procedure e le modalità di accesso alle reti elettriche sia in relazione agli impianti di produzione

¹⁵ Cfr. ARERA, *Orientamenti per l'aggiornamento del Testo integrato Connessioni Attive (TICA). Semplificazione iter di connessione.*

di energia elettrica che in relazione alle utenze in prelievo, ivi incluse le infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica e per lo stazionamento nei porti¹⁶.

In particolare il documento per la consultazione, reca gli Orientamenti finalizzati a:

- la semplificazione e l'efficientamento delle procedure di connessione per gli impianti di produzione, differenziando, da un lato, fra nuove richieste di connessione e richieste di adeguamento delle connessioni esistenti e, dall'altro, fra lavori semplici e lavori complessi ed estendendo l'applicazione dell'iter di connessione con modello unico anche ai casi in cui sono connesse alla rete una pluralità di unità di produzione ovvero si procede a connettere alla rete una o più unità di produzione tramite un punto di connessione su cui sono già connesse altre unità di produzione;

- risolvere alcune criticità evidenziate dagli *stakeholders* e relative ad aspetti puntuali della regolazione prevista dal TICA.

La prima consultazione si concluderà il 21 luglio e nell'autunno del 2023 verranno sottoposti a consultazione gli orientamenti dell'Autorità relativi all'iter ordinario delle connessioni al fine di disciplinare meglio le procedure propedeutiche all'emissione della Soluzione tecnica minima generale e le modalità di interazione del TICA con il processo autorizzativo, alla luce delle innovazioni in esso introdotte.

Infine, come si evince dal medesimo documento di consultazione, l'Autorità prevede di completare nel corso del 2024 un percorso finalizzato ad armonizzare le modalità procedurali, tecniche ed economiche previste dal TICA con le modalità procedurali previste dal TIC per la connessione dei clienti finali e alla pubblicazione di un Testo integrato delle Connessioni alle Reti Elettriche.

Il percorso avviato dall'ARERA sembra particolarmente rilevante e impegnativo nel rispondere alle esigenze di semplificazione richiamate e rappresenta sicuramente un

¹⁶ *Ibidem.*

tassello decisivo ai fine dell'accelerazione della transizione energetica, da seguire con grande attenzione.

6.5. *I suggerimenti e le proposte*

6.5.1. *Interventi normativi e adozione dei provvedimenti attuativi*

a) *Repowering.*

- È necessaria l'immediata emanazione del decreto per la disciplina delle varianti sostanziali, previsto da ultimo dal decreto-legge n. 76 del 2020, che definisca in modo chiaro e oggettivo un elenco puntuale di parametri caratterizzanti tale fattispecie di interventi a livello nazionale, garantendo altresì certezza delle procedure, dei tempi e uniformità di applicazione su tutto il territorio nazionale. Attualmente occorre rivolgersi alle amministrazioni competenti per avere un parere preliminare sulla natura dell'intervento proposto. Qualunque intervento non ricompreso nell'elenco puntuale sopracitato dovrà essere considerato di natura «non sostanziale».

- Si propone di aggiornare le casistiche degli impianti soggetti a Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA), individuate dal decreto-legge n. 76 del 2020 alla luce dell'esperienza applicativa e dell'evoluzione tecnologica.

b) *Criteri di selettività per l'esame delle istanze.*

Si propone di affinare i criteri di selettività delle istanze di VIA statale, individuati dall'art. rendendoli più stringenti e operativi. Si potrebbe per esempio estendere a tutti i progetti quanto l'art. 8 comma 1 del decreto legislativo n. 152 del 2006 già dispone per i «*progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati dall'allegato I-bis alla parte seconda*» del medesimo decreto; e dunque si potrebbe stabilire che, per tutti i progetti soggetti a VIA statale, si dia la precedenza ai progetti attuativi del PNRR o del PNIEC con maggiore potenza installata in ordine decrescente, nonché ai progetti di idrogeno verde e

connesse FER. Per evitare che tutti gli altri progetti siano destinati all'oblio (e anche per ridurre il rischio di ricorsi) si potrebbe stabilire tuttavia che una quota percentuale di istanze (ad esempio il 20%) venga esaminata rispettando l'ordine cronologico.

L'individuazione di criteri selettivi non comporterà una penalizzazione degli impianti di piccole dimensioni, che sono soggetti a procedure semplificate e, comunque, di competenza regionale.

6.5.2. *Interventi organizzativi e digitalizzazione delle procedure*

a) È indispensabile assicurare l'operatività dell'incremento dei componenti già disposto dal d.l. 18 novembre 2022 n. 176 e valutare l'opportunità di un ulteriore rapido rafforzamento del numero dei componenti della Commissione VIA PNRR PNIEC e del relativo personale di supporto.

b) È essenziale, ai fini della velocizzazione delle procedure, investire sulla digitalizzazione dell'intero procedimento attraverso la realizzazione di un portale per le autorizzazioni per le energie rinnovabili, interoperabile con i sistemi regionali e con tutte le amministrazioni coinvolte. Per tale ragione si suggerisce di predisporre e implementare un piano per la digitalizzazione delle procedure, dedicando a tale progetto le risorse necessarie.

7. *Conclusioni*

La normativa in materia di autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia rinnovabile è caratterizzata dalla presenza di ben quattro diversi regimi giuridici differenziati a seconda della potenza e della tipologia di impianti: autorizzazione unica, procedura abilitativa semplificata (PAS, con lo stesso regime della SCIA alternativa al permesso di costruire), Dichiarazione di inizio lavori asseverata DILA (con lo stesso regime della

CILA), attività in edilizia libera. Si tratta di una disciplina caratterizzata dall'esistenza di un coacervo di norme statali e regionali, che nel corso del tempo si sono via via affastellate e sovrapposte, e, recentemente, moltiplicate con finalità di semplificazione. I numerosissimi interventi e le continue modifiche apportate alla disciplina in materia di energie rinnovabili hanno finito per renderle difficilmente conoscibili da parte delle amministrazioni e degli operatori al punto che la legge annuale per la concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118) ha delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche ai fini del riordino e della semplificazione della normativa, oltre che del suo adeguamento al diritto dell'Unione europea. L'attuazione di questa delega è urgentissima. È consigliabile che sia realizzata in stretta collaborazione con le Regioni e gli enti locali e con il coinvolgimento degli operatori del settore.

Nell'immediato, e nell'attesa dell'attuazione di questa delega legislativa, è giusto prendere atto che le innovazioni normative introdotte negli ultimi anni con successivi decreti-legge (riassunte nelle pagine precedenti) hanno notevolmente rafforzato le misure di semplificazione adottate nel tempo. Ma la loro efficacia non può essere ancora verificata dato che molte tra esse non esplicano ancora effetti per la mancanza dei decreti attuativi (ad esempio quelli relativi ai criteri per l'individuazione delle aree idonee e quelli riguardanti gli interventi di modifica non sostanziale da non assoggettare a VIA essenziali per il *repowering*), mentre in altri casi i decreti attuativi sono stati adottati e sono formalmente in vigore, ma parecchie amministrazioni continuano a ignorarli o mancano delle strutture e della capacità amministrativa per adeguarsi ai tempi e agli adempimenti previsti dalle nuove normative.

Come è ovvio, l'efficacia delle misure di semplificazione non si misura sulla base del numero delle norme introdotte, ma sui risultati effettivamente raggiunti in termini di riduzione dei tempi dei procedimenti autorizzatori e di certezza delle regole applicabili per gli operatori e le stesse amministrazioni pubbliche. Allo stato, dunque, è compren-

sibile che permanga ancora tra gli operatori del settore e nelle amministrazioni pubbliche una diffusa incertezza sulle discipline applicabili che finisce per vanificare o mutilare l'efficacia di molte delle pur apprezzabili semplificazioni di recente introdotte.

Occorre dunque definire e approvare rapidamente i provvedimenti di attuazione previsti. E occorre porre rimedio al persistente deficit di attenzione della politica e delle amministrazioni all'implementazione e al rafforzamento della capacità amministrativa (la cronica incapacità del nostro paese non di varare le riforme ma di dar loro esecuzione)¹⁷. Si suggerisce dunque di rivedere e perfezionare le norme e gli strumenti idonei ad assicurare la corretta e tempestiva applicazione delle disposizioni di semplificazione adottate, anche mediante un rafforzamento delle risorse umane e delle capacità tecniche degli uffici dedicati allo svolgimento delle attività autorizzatorie e un rafforzamento delle sanzioni nei confronti delle amministrazioni e dei funzionari inadempienti, accompagnato a un monitoraggio sulla loro effettiva implementazione. In particolare va estesa al nuovo procedimento per le rinnovabili, che include la VIA, la sanzione introdotta nella procedura PNRR PNIEC della restituzione automatica al presentatore dell'istanza del 50% dei diritti di istruttoria (si tratta di importi particolarmente ingenti), in caso di mancato rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti. Si potrebbe, inoltre, valorizzare il ruolo dell'Ispettorato della Funzione Pubblica per vigilare sull'attuazione di tale sanzione.

Inoltre, il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti per le rinnovabili deve entrare a pieno titolo nel sistema di valutazione della dirigenza, a partire da una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri. Analoghi indirizzi potrebbero essere concordati, in sede di Conferenza unificata, con le Regioni e gli enti locali.

¹⁷ Deficit risalente nel tempo, basterebbe ricordare che fu scolpito già da Dante Alighieri in un immortale verso della *Divina Commedia* («Le leggi son, ma chi pon mano ad elle?»).

Rispetto al deficit di cultura dell'implementazione, una positiva eccezione e un modello da imitare è rappresentato dalle recenti disposizioni di revisione e rafforzamento della VIA PNRR-PNIEC, per le procedure di competenza statale, che hanno coniugato in modo virtuoso semplificazione procedimentale ed enforcement attraverso la creazione e l'operatività della Commissione dedicata, dotandola di maggiori poteri e di un numero di componenti a tempo pieno, che va ulteriormente accresciuto.

Infine, negli ultimi anni l'attenzione del legislatore è stata concentrata sulla semplificazione delle procedure autorizzatorie per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Occorre tuttavia affrontare con visione unitaria l'intero processo, affrontando le criticità degli adempimenti a «monte» e a «valle» che condizionano l'effettiva operatività dei nuovi impianti realizzati.

In questo quadro assume un particolare rilievo il percorso di riforma avviato dall'ARERA per la semplificazione delle procedure relative all'iter di connessione alla rete elettrica al fine di fare fronte al grande aumento di richieste e al mutato quadro delle esigenze del sistema (descritto al par. 6.4) che rappresenta un fattore determinante per l'accelerazione della transizione energetica nel nostro paese. Decisiva sarà anche l'implementazione rapida dei progetti di potenziamento delle infrastrutture di trasporto dell'energia elettrica e del gas, assicurando la rigorosa applicazione anche ad essi delle misure di semplificazione previste.

In conclusione, alla luce del quadro sin qui delineato, è indispensabile un impegno senza precedenti teso a:

a) rafforzare in modo mirato la dotazione di risorse umane assegnate alle strutture coinvolte nei procedimenti di autorizzazione degli impianti;

b) formare il personale delle amministrazioni e gli stessi operatori e definire i modelli organizzativi e operativi per l'efficace attuazione delle nuove disposizioni da parte di tutti i soggetti pubblici coinvolti: eliminare sovrapposizioni, unificare fasi ed eliminare adempimenti significa, infatti, mutare l'organizzazione, i comportamenti e le prassi amministrative;

c) monitorare dal punto di vista quantitativo e qualitativo tempi e risultati, nonché adottare le misure organizzative necessarie a superare le eventuali criticità rilevate;

d) individuare l'eventuale presenza di arretrati e adottare le misure necessarie a smaltirli;

e) dedicare massima attenzione alle fasi «a monte» e a «valle» delle procedure autorizzatorie e in particolare al tema chiave delle connessioni in rete;

f) migliorare le dotazioni tecnologiche a supporto degli uffici coinvolti;

g) realizzare un unico portale nazionale (interoperabile con i portali regionali e quelli delle amministrazioni coinvolte, ove esistenti), che consenta l'accesso alle procedure, la verifica dello stato di avanzamento delle istanze e dei tempi medi di conclusione dei procedimenti, di responsabilizzare le amministrazioni e consentire agli investitori di scegliere le Regioni più virtuose ed efficienti.

Il persistere di diffusi ritardi nell'adozione dei provvedimenti attuativi e del deficit di implementazione descritto sopra, particolarmente preoccupante, a fronte delle urgenze del momento, potrebbe consigliare la costituzione di *una task force operativa dedicata*, che operi in stretta collaborazione con Regioni, enti locali e operatori del settore, con il compito di promuovere, supportare e monitorare l'attuazione delle semplificazioni adottate, verificarne l'efficacia e individuare e promuovere azioni correttive, garantendo uno specifico supporto a tutte le iniziative di accelerazione delle procedure e dei progetti necessarie all'attuazione del PNRR e più in generale della transizione energetica.