PAPER ASTRID N. 89

PER ACCELERARE LA TRANSIZIONE ENERGETICA: PROPOSTE URGENTI DI ULTERIORE SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE[1]

a cura di Silvia Paparo e Franco Bassanini

SOMMARIO - Premessa. - 1. La nuova VIA statale per le opere PNRR e PNIEC: un primo bilancio; le misure di semplificazione proposte. 2 – La semplificazione delle procedure per l'individuazione delle aree idonee. 3 – La semplificazione delle procedure per la VIA regionale. 4 – La semplificazione delle procedure autorizzatorie per gli impianti *off shore*. 5 – Il nuovo Regolamento del Consiglio europeo del 22 dicembre 2022. 6 - Alcune (importanti) raccomandazioni conclusive.

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,

[1] Il presente paper raccoglie e sintetizza 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 hanno partecipato esperti, dirigenti delle amministrazioni interessate, esponenti delle Regioni e rappresentanti e tecnici delle principali imprese del settore. Il seminario si è svolto nell'ambito di un progetto di ricerca su "*Una politica industriale per le infrastrutture sostenibili*" coordinato dal prof. Paolo Costa, nonché, per la parte relativa alle infrastrutture energetiche, dai proff. Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati e Pippo Ranci. Sponsor e partner industriali della ricerca, per la parte infrastrutture energetiche, sono Enel, Edison, Snam, Terna, Q8, Italgas, per la parte infrastrutture di trasporto FFSS, ASPI, F2i, Webuild, ANCE, Fillea-Cgil, per la parte infrastrutture di TLC Ericsson, TIM, WindTre, Open Fiber, Eolo, per la parte infrastrutture idriche A2A, Acea, Acquedotto pugliese. La responsabilità delle valutazioni e proposte contenute nel testo del paper è esclusivamente di Astrid.

nel medio termine, l'obiettivo della 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.

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 del ciclo, in un momento nel quale sembrano prevalere segnali di recessione o stagflazione.

A questi fini, negli ultimi quindici mesi, 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 del 2021, 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.

Da ultimo, è intervenuto il Regolamento del Consiglio europeo 22 dicembre 2022, n. 2022/2577/Ue[2], che 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 valutazioni ambientali etc.), che richiedono un esame puntuale ai fini di una tempestiva ed efficace attuazione: sul punto si vedano il par. 5 e le conclusioni del presente paper.

Per gli stessi fini, ci sembra oggi necessario procedere senza indugio a:

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;

[2] V. il testo in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 29 dicembre 2022, L335, pag.36.

d) Individuare le norme e gli strumenti necessari per rimuovere queste strozzature o blocchi;

e) delineare ulteriori misure di semplificazione in coerenza con gli obiettivi indicati dal PNRR[3], anche nella forma, eventualmente, di misure eccezionali e temporanee, destinate a favorire l'immediata cantierizzazione e realizzazione dei progetti di investimento in energie rinnovabili (e di impianti di stoccaggio di energia) già presentati (e per lo più già finanziati con risorse provenienti dal mercato o comunque dal settore privato).

Il presente paper, predisposto nell'ambito di una più ampia ricerca di Astrid dedicata alle "*Politiche industriali per infrastrutture sostenibili*", identifica alcune proposte di immediata realizzabilità, coerenti con gli obiettivi sintetizzati nelle pagine precedenti. Ancorché elaborate nei mesi precedenti l'adozione del nuovo Regolamento del Consiglio europeo del 19-22 dicembre 2022, queste proposte sono del tutto coerenti con gli obiettivi e le indicazioni contenuti nel Regolamento stesso. Per questo, esse ne possono costituire una prima anticipazione, nelle more della

[3] 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-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".

piena attuazione del nuovo regolamento (attuazione che richiederà comunque un notevole impegno da parte delle istituzioni competenti: impegno al quale Astrid si propone di contribuire, nei prossimi mesi, con ulteriori proposte).

L' istruttoria svolta 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 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 milestone 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'equlibrata composizione dei diversi interessi coinvolti[4]. L'introduzione con

[4] 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.

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 infrastrutture, rappresenta a tal proposito una novità di straordinario rilievo[5];

- 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 alla attività di progettazione, autorizzazione e 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.

Alla luce di questi criteri, nelle pagine seguenti, vengono analizzati i risultati conseguiti dalle misure di semplificazione adottate dai governi che hanno preceduto quello attualmente in carica, le principali criticità emerse che rendono tali misure non

---

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 ad 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.

[5] 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.

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 altre principali paesi dell'Unione Europea.

Ci limitiamo, come già detto, alle sole misure di semplificazione che riteniamo più urgenti e che siano riferibili ai procedimenti relativi agli impianti di produzione di energie rinnovabili o di stoccaggio o accumulo di energia. Ovviamente, alcune di queste proposte potrebbero avere un'applicazione più estesa, che non rientra tuttavia nello scopo di questo paper.

1. LA NUOVA VIA STATALE PER LE OPERE PNRR E PNIEC: UN PRIMO BILANCIO E LE ULTERIORI MISURE DI SEMPLIFICAZIONI PROPOSTE

La nuova **procedura di VIA PNRR-PNIEC**[6], introdotta dal DL. 19 maggio 2021, n. 77, prevede una Commissione costituita da quaranta[7] 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 ad 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.

1.1 I punti di forza della nuova procedura PNRR e PNIEC (e lo "sblocco" dei progetti attraverso l'approvazione del CDM)

[6] La procedura **FAST TRACK VIA PNRR-PNIEC,** introdotta dal DL. 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).

[7] Il numero dei componenti è stato elevato a settanta dal D.L. 18 novembre 2022 n. 176

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. Ad 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 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.

La nuova procedura ha sicuramente prodotto una positiva accelerazione che può essere considerata una prima inversione di tendenza.

1.2 Le criticità che restano da affrontare

La stessa positiva esperienza fin qui realizzata consente tuttavia di individuare le criticità e i "blocchi" ancora da affrontare.

Innanzitutto, non si può sottovalutare il fatto che:

a) solo una piccola percentuale dei progetti di investimento in nuovi impianti per rinnovabili è stata così "sbloccata";

b) la potenza autorizzata è ancora al di sotto delle necessità, così come definite dal PNIEC.

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 gigawatt 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 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 recentemente 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.

Tre sembrano essere i principali fattori critici da affrontare.

Da una parte, di fronte al grande numero di progetti in attesa di "sblocco" che devono essere valutati dalla Commissione VIA PNRR PNIEC, sembra necessario un rafforzamento delle sue strutture. Come è noto, il decreto-legge 18 novembre 2022 n. 176, "Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica", ha opportunamente disposto l'innalzamento del numero dei componenti della Commissione da quaranta a settanta. Analogamente è però necessario rafforzare le dotazioni di personale delle strutture serventi addette alla istruttoria delle sue decisioni e delle altre amministrazioni coinvolte nelle attività di valutazione dei progetti.

Dall'altra, **emerge che oltre il 50% dei progetti valutati positivamente dalla Commissione VIA PNRR PNIEC non ha superato neppure il primo degli ostacoli frapposti dal Ministero della Cultura.** Il provvedimento di VIA, secondo le norme vigenti, è infatti adottato, al termine dei lavori della Commissione, dal direttore generale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica di concerto con il direttore competente del Ministero della Cultura; quest'ultimo sembra ritenere che il suo concerto non sia in alcun modo vincolato dalle conclusioni della Commissione VIA PNRR PNIEC, ai cui lavori il rappresentante della sua amministrazione ha pur partecipato.

Peraltro, anche nei casi nei quali il concerto del Direttore generale del MIC è alle fine concesso, resta da superare la barriera rappresentati dagli atti di assenso dei Sovrintendenti nell'ambito dei procedimenti autorizzatori, che restano distinti e separati da quelli espressi dai rappresentanti del MIC in seno alla Commissione VIA PNRR PNIEC e da quello espresso dal predetto Direttore generale del MIC in sede di concerto sul provvedimento di VIA.

L'ambito di intervento delle Sovrintendenze è stato peraltro esteso - in parallelo con le semplificazioni introdotte, ma in evidente contrasto con lo scopo e la *ratio* generale del provvedimento - dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che, all'art. 30, comma 1, ha introdotto una **nuova complicazione** nell'ambito dell'autorizzazione unica per le energie rinnovabili di cui articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, rappresentata dalla partecipazione del Ministero della Cultura, sia pure con il potere di esprimere un parere non vincolante ancorché obbligatorio, al procedimento anche in relazione ai progetti di aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili **localizzati nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela** ai sensi del Codice dei beni culturali. L'intento della disposizione era presumibilmente quello di contrastare la pretesa del Ministero della Cultura e delle Soprintendenze di potere intervenire ed esercitare il potere di opposizione anche su progetti insistenti su aree non vincolate, ma la conseguenza è in fatto una consistente estensione dei procedimenti nei quali l'intervento delle soprintendenze complica l'istruttoria delle autorizzazioni e ne allunga i tempi.

Emerge dunque una impropria duplicazione e sovrapposizione di ruoli in capo al Ministero della Cultura e alle sue strutture centrali e periferiche, 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, mediante il successivo concerto del Direttore Generale sul provvedimento di VIA e mediante 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).

Lo stesso pur positivo aumento del numero dei progetti sbloccati con delibera del Consiglio dei Ministri, registratosi negli ultimi mesi, costituisce **il sintomo di una patologia:** una cosa è infatti ricorrere all'organo di governo supremo come *extrema*

ratio per risolvere, in un senso o nell'altro, un numero limitato di casi più controversi, un'altra è trasformarlo in una modalità ordinaria (anche perché ovviamente il Consiglio dei Ministri rappresenta a sua volta, inevitabilmente, un collo di bottiglia, inidoneo a concludere rapidamente l'iter autorizzativo del gran numero di progetti oggi in attesa di autorizzazione).

Specifiche criticità emergono, infine, con riguardo alle **infrastrutture per l'allacciamento** alla rete elettrica degli impianti di produzione o di accumulo di energia da fonti rinnovabili e per il trasporto dell'energia prodotta o accumulata. Le richieste a Terna di connessione di nuovi impianti vengono presentate, come è noto, 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. Ora, 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!). È evidente la difficoltà se non l'impossibilità di processare in parallelo una mole di progetti così elevata. Ma anche la difficoltà di procedere diversamente, in assenza di una definizione di criteri di priorità oggettivi che consentano stabilire a quali domande di allacciamento dare la priorità nella istruttoria.

1.3 I SUGGERIMENTI E LE PROPOSTE

1.3.1 Interventi normativi

A) Per perseguire gli obiettivi di accelerazione, eliminando le sovrapposizioni e riducendo i termini complessivi delle procedure autorizzatorie, in linea con le previsioni del nuovo Regolamento europeo del 22 dicembre 2022, si suggerisce di scegliere fra le tre seguenti opzioni, tra loro alternative:

   i) coordinare strettamente il provvedimento di VIA PNRR PNIEC con l'autorizzazione unica per le energie rinnovabili di cui all' art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, prevedendo che entrambe siano rilasciate nell'ambito di un **procedimento unico**, che deve concludersi a seguito di una Conferenza di

servizi nel termine massimo di novanta giorni. Oggi, la disciplina vigente dell'autorizzazione unica per le rinnovabili fa salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità alla VIA e fissa termini del procedimento al netto di quelli previsti per il rilascio della VIA: si tratta in sostanza di due procedimenti distinti che si svolgono necessariamente **in sequenza**. Si suggerisce di valutare invece l'ipotesi di utilizzare, per l'autorizzazione unica per le rinnovabili, lo stesso modello della VIA regionale di cui all' 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Secondo questa disposizione "*la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale* ***e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA*** *e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico*".

L'amministrazione procedente, naturalmente, sarebbe, in questo caso, il MASE e il provvedimento autorizzatorio unico finale comprenderebbe a tutti gli effetti l'autorizzazione di cui all' art. 2-bis dell'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006 e tutte le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'impianto. In tale quadro, il concerto del Ministero della Cultura sarebbe sostituito dall' atto di assenso espresso dal medesimo Ministero nella conferenza di servizi. A tale disciplina si applicherebbe l'articolo 14-*quinquies* della legge n.241 del 1990, che prevede, in caso di dissenso espresso in conferenza di servizi dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, la facoltà da parte del Ministro competente (così come del Presidente della Regione o della Provincia Autonoma competente), di proporre opposizione al Presidente del Consiglio. Tale facoltà dovrebbe essere ovviamente limitata, nel caso dell'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, agli impianti che insistono su aree sottoposte a vincolo (vedi sotto, lettera B). Come dispone l'art. 14-*quinquies* della legge 241 nella sua ultima formulazione, la Presidenza del Consiglio, ove non riesca a trovare un'intesa con le amministrazioni interessate, entro il termine massimo di un mese, rimette la decisione al

Consiglio dei ministri, che decide di norma nella sua prima riunione successiva, salvo che intervenga nel frattempo la rinuncia all'opposizione;

ii) in alternativa, ricomprendere nel concerto del Direttore generale del Ministero dei Beni Culturali espresso ai fini della VIA anche l'autorizzazione paesaggistica (tenendo conto dei livelli progettuali esistenti);

iii) oppure, in alternativa, rafforzare la presenza dei rappresentanti del Ministero dei Beni Culturali nella Commissione VIA PNRR PNIEC quando si pronuncia su progetti insistenti su aree soggette a vincolo, e conseguentemente eliminare il concerto del direttore generale del Ministero dei Beni Culturali o vincolarlo al rispetto delle conclusioni della Commissione; ovviamente questa soluzione andrebbe configurata in modo da evitare che la sua applicazione produca un allungamento dei tempi del procedimento.

B) Sempre allo scopo di accelerare le procedure, si suggerisce di prevedere, con una disposizione espressa, che la facoltà di proporre opposizione, da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, alle conclusioni delle conferenze di servizi in materia di autorizzazione alla realizzazione di impianti di energia rinnovabili e di stoccaggio di energia è **limitata ai progetti insistenti su beni o aree vincolate[8].** Correlativamente dovrebbe essere abrogato l'art. 30 del DL n. 77 del 2021 che ha introdotto il parere (obbligatorio ma non vincolante) del Soprintendente per i progetti incidenti su aree non sottoposte a vincolo, ma "contermini" ad esse: avere esteso l'intervento del Ministero della Cultura e delle Sovrintendenze a tutela del paesaggio ad aree non sottoposte a vincolo non ha rappresentato infatti una semplificazione, ma al contrario ha introdotto un evidente aggravio procedurale, che incide sul delicato punto di equilibro raggiunto tra tutela del paesaggio e realizzazione di impianti e infrastrutture che sono peraltro necessarie non solo per l'economia del paese e il benessere delle famiglie, ma anche per la tutela dell'ambiente dal riscaldamento climatico e dall'inquinamento. Analogamente, si suggerisce anche l' abrogazione

[8] Si tratta di un limite già ricavabile, secondo l'interpretazione prevalente, dall'ordinamento vigente, ma non senza incertezze e contestazioni. Conviene dunque renderlo esplicito.

delle disposizioni contenute nella parte III del Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", che prevedono la partecipazione del Ministero per i Beni Culturali al procedimento unico nelle aree "contermini" a quelle sottoposte tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42[9].

C) Per quanto concerne le aree sottoposte a vincolo, si propone che i pareri contrari all'autorizzazione di realizzazione di impianti di energia rinnovabile o di accumulo di energia debbano essere motivati da una incompatibilità del progetto proposto con il vincolo e debbano indicare le eventuali condizioni o prescrizioni che consentano di rendere l'intervento compatibile con il vincolo esistente.

D) Coerentemente con quanto osservato alla lettera B) e con le disposizioni del nuovo Regolamento europeo del 22 dicembre 2022, dovrebbe essere abrogata, a nostro avviso, anche la lettera *c) quater* del comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n.199 del 2021, in materia di aree idonee alla localizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile. Essa dispone che "ai soli fini della idoneità delle aree, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici"[10]. In subordine, andrebbero ridimensionati i parametri previsti dalla disposizione vigente.

E) Data la numerosità dei progetti che devono essere sottoposti a valutazione d' impatto ambientale da parte della Commissione VIA PNRR PNIEC, si propone di individuare in via normativa criteri di priorità per l'esame dei progetti in coerenza con gli obiettivi del PNRR e del PNIEC. Tra queste priorità potrebbero esserci, per esempio, la maggior potenza dell'impianto previsto dal progetto, la possibilità di allacciarlo alla rete in tempi più rapidi e a minori costi, il rischio di perdere in caso di ritardi finanziamenti PNRR o comunque finanziamenti europei.

[9] Solo per fare un esempio, l'allegato IV del medesimo decreto MISE 10 settembre 2010, ai fini dell'interferenza visiva, prevede la ricognizione dei centri abitati e dei beni culturali paesaggistici, riconosciuti come tali ai sensi del Decreto legislativo 42/2004, distanti in linea d'aria non meno di 50 volte l'altezza massima del più vicino aerogeneratore.

[10] Per maggiori approfondimenti sulle aree idonee, vedi infra paragr. 3

Tutte le proposte fin qui elencate, operando semplificazioni "a monte" dell'eventuale intervento della Presidenza del Consiglio, ridurrebbero il numero dei progetti da sottoporre al Consiglio dei Ministri, attenuando il rischio di un "ingorgo" del processo decisionale al livello di quella che deve restare una sede arbitrale di ultima istanza per dirimere il conflitto di valutazioni tra amministrazioni a diverso titolo competenti in materia.

1.3.2 Interventi organizzativi

Oltre ad incrementare la dotazione di risorse umane della Commissione PNRR PNIEC, in termini di componenti della Commissione, come recentemente disposto dal decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 cd. "Aiuti quater", si suggeriscono le seguenti proposte di intervento organizzativo:

a) rafforzare la dotazione di risorse umane dedicate alle attività di valutazione delle amministrazioni coinvolte;
b) verificare in modo sistematico il rispetto dei tempi da parte dei diversi uffici delle amministrazioni coinvolte nella valutazione dei progetti e adottare le misure organizzative necessarie a superare le eventuali criticità rilevate;
c) individuare l' eventuale presenza di arretrati e adottare le misure necessarie a smaltirli
d) investire nella formazione delle figure professionali più carenti;
e) dotare la Commissione VIA PNRR PNIEC e gli altri uffici coinvolti nelle attività di valutazione dei progetti delle risorse necessarie alla effettuazione di sopralluoghi sul territorio, che possono contribuire a migliorare la qualità della valutazione;
f) migliorare le dotazioni tecnologiche a supporto della Commissione stessa e degli altri uffici coinvolti.

2 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 attuativi.

BOX: la disciplina delle aree idonee.

L' art. 20 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 e dal decreto-legge n. 50 del 2022); 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 centottanta 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 considerate idonee *ex lege* le seguenti aree: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale; limitatamente agli impianti fotovoltaici anche gli interventi di modifica sostanziale; 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 all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori; 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.

Le limitazioni che rischiano di vanificare la portata delle aree idonee ex lege

Come già evidenziato sopra, sono considerate **non idonee** le aree comprese nella fascia di rispetto determinata considerando **una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici**.

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.

2.1 Le criticità della disciplina delle aree idonee

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

- la farraginosità della disciplina attuativa: entro centottanta 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 definizione delle aree idonee *ex lege* rischia di essere vanificata dalla previsione di una fascia di rispetto, che rende molte tra esse non idonee. C'è da chiedersi addirittura se ci siano in Italia aree idonee all'installazione dell'eolico che distino più di sette chilometri da un'area soggetta vincolo**!**
- 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 lunghezza dell'iter di individuazione delle aree idonee.

Tali criticità risultano del tutto incompatibili con le emergenze della transizione ecologica e con i nuovi orientamenti adottati a livello europeo con il Regolamento del 22 dicembre 2022.

2.2 I SUGGERIMENTI E LE PROPOSTE

2.2.1 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; particolarmente rilevanti sono la previsione e disciplina del regime di esenzione dalla VIA, ove le aree interessate siano già state soggette a VAS;
F) la condivisione delle misure attuative del nuovo Regolamento europeo del 22 dicembre 2022, con la fissazione, per ciascuna procedura, dei termini, dei regimi di esenzione, delle fasi procedimentali 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.

Si propongono quindi gli interventi che seguono.

2.2.2 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) abrogare le disposizioni che impongono di prevedere fasce di rispetto limitative delle aree idonee *ex lege* (sette chilometri per l'eolico e un chilometro per il fotovoltaico);
C) 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;
D) salvaguardare i progetti avviati nel rispetto della disciplina vigente prima dell'individuazione delle aree idonee;
E) 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 etc. e, più in generale, nelle aree idonee. Per tali interventi, alla luce del nuovo Regolamento europeo del 22 dicembre 2022, che è immediatamente operativo, non sembrano necessarie modifiche normative.
F) valutare l'opportunità di estendere le aree idonee anche ai siti e agli impianti del servizio idrico (potabile ed irriguo), nonché alle superfici di sedime aeroportuale (senza la limitazione delle isole minori).

3 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 stakeholder 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 DL 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.

3.1 I SUGGERIMENTI E LE PROPOSTE

3.1.1 Interventi normativi

Buona parte delle proposte indicate al paragrafo 1 possono essere estese anche alla VIA regionale, in modo da accelerare ulteriormente le procedure.

3.1.2 Proposte organizzative

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.

4. LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AUTORIZZATORIE PER GLI IMPIANTI OFFSHORE

BOX: le procedure autorizzatorie per gli impianti *offshore*

L' art. 23 del decreto legislativo n. 199 del 2021 disciplina la semplificazione delle procedure autorizzatorie per gli impianti off-shore.

L' autorizzazione è rilasciata dal Ministero della transizione ecologica (ora MASE) di concerto il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (ora MIT) e sentito, per gli aspetti legati all'attività di pesca marittima, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (ora MASAF), nell'ambito del provvedimento adottato a seguito del procedimento unico di cui al comma 4, comprensivo del rilascio della concessione d'uso del demanio marittimo.

Nell'ambito della completa individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile off-shore, sono considerate tali le aree individuate per la produzione di energie rinnovabili dal Piano di gestione dello spazio marittimo.

Nelle more dell'adozione del piano sono considerate idonee:

- le piattaforme petrolifere
- i porti per gli impianti eolici fino a 100 MW, previa variante del PRG portuale da adottare in sei mesi

Nelle aree individuate dal piano sono previste le seguenti semplificazioni:

- parere obbligatorio e non vincolante della soprintendenza e prescrizioni specifiche finalizzate al migliore inserimento nel paesaggio e alla tutela di beni di interesse archeologico;
- entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto il Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentiti, per gli aspetti di competenza, il Ministero della cultura e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, adotta le linee guida per lo svolgimento dei procedimenti.

Le criticità della disciplina per gli impianti offshore

Anche questa disciplina sembra particolarmente complessa. Il parere del soprintendente obbligatorio e non vincolante è esteso anche agli impianti *offshore*

installati a distanza dalla costa. Tale previsione sembra eccessiva rispetto alle esigenze di tutela del paesaggio.

4.1 Proposte di intervento normativo

Eliminare il parere del soprintendente per gli impianti da installare in aree non visibili dalla costa o la cui visibilità dalla costa è così ridotta da non costituire un danno per il paesaggio.

.

5. IL NUOVO REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 22 DICEMBRE 2022

I Ministri dell'Energia dell'Unione europea hanno formalmente adottato il 22 dicembre 2022 il nuovo Regolamento del Consiglio, n. 2022/2577/Ue che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili. Le sue disposizioni sono entrate in vigore il 30 dicembre 2022, giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e si applicheranno per i successivi 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 introduce, 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 dovranno, 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. E' riconosciuta la facoltà degli Stati membri di limitare l'applicazione di tali 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.

Di seguito sintetizzano le principali novità del Regolamento:

- **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, ove prevista, alla verifica di assoggettabilità e alla VIA. 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.

- **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.

- **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.

- **Pompe di calore**: durata massima 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.

6. ALCUNE (IMPORTANTI) RACCOMANDAZIONI CONCLUSIVE

Riteniamo utile attirare infine l'attenzione del decisore politico e amministrativo su alcune questioni di rilevante importanza:

A) L' urgenza di un'efficace e rapida attuazione delle importanti misure di accelerazione introdotte a livello europeo con il Regolamento del Consiglio del 22 dicembre 2022 richiede un esame puntuale degli impatti procedurali delle nuove disposizioni (termini, fasi procedimentali da eliminare o da porre in parallelo, casi di esenzione dalla VIA, semplificazione delle procedure autorizzatorie nelle aree idonee etc.) e l'individuazione tempestiva delle misure e degli strumenti necessari ad assicurarne una piena applicazione da parte di tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali interessate, con il più ampio coinvolgimento degli operatori;

B) Diverse misure normative di semplificazione adottate negli ultimi anni 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). In altri casi i decreti sono stati adottati, ma molte amministrazioni continuano a ignorarli. Occorre dunque definire e approvare rapidamente i provvedimenti di attuazione previsti e adottare idonei strumenti di monitoraggio ed enforcement, che ne assicurino l'effettiva implementazione;

C) La normativa in materia di autorizzazioni alla costruzione e all' esercizio degli impianti di energia rinnovabile è caratterizzata, dalla presenza di ben cinque diversi regimi giuridici: 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. I regimi sono differenziati a seconda della potenza e della tipologia di impianti. 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

sono risultate scarsamente 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. Questa opera è urgentissima e deve necessariamente essere realizzata in stretta collaborazione con le Regioni e gli enti locali.

Con il presente paper non abbiamo peraltro esaurito l'analisi della normativa e la individuazione di proposte di semplificazione per favorire la transizione e l'indipendenza energetica. Abbiamo solo individuato alcune misure più urgenti di semplificazione per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e di impianti di stoccaggio di energia, misure coerenti con le previsioni del nuovo Regolamento europeo del 22 dicembre 2022, sopraggiunto nel frattempo. Ci proponiamo di proseguire l'analisi degli ostacoli normativi e amministrativi alla transizione energetica, al fine di giungere, con la collaborazione dei principali attori industriali del settore, alla definizione di proposte capaci di rimuoverli, pur nel rispetto e nella tutela degli altri diritti ed interessi in gioco, a partire dal diritto alla salute e dalla tutela dell'ambiente.

Resta tra l'altro da affrontare il tema delle semplificazioni necessarie per accelerare la realizzazione di infrastrutture di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica, ivi compresi gli allacciamenti agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Diverse delle proposte contenute in questo paper possono essere estese, con le necessarie specificazioni, anche alla realizzazione di queste infrastrutture.

Tra gli ulteriori temi da affrontare, al fine di dare piena attuazione alle previsioni del PNRR e agli orientamenti della Commissione EU (*Fit for 55 *e* Repower EU*), si segnala, inoltre, la necessità di una normativa chiara e snella sulle problematiche correlate allo sviluppo dell'idrogeno (in ottica di decarbonizzazione), e a quelle sui Low Carbon Fuels (LCF) .

Anche alla luce dei nuovi orientamenti europei delle istituzioni europee che hanno evidentemente ispirato, per il momento, una misura di emergenza quale è dichiaratamente il Regolamento del 22 dicembre 2022, ci riserviamo di valutare, per il medio termine, un'ipotesi più ambiziosa: quella di una revisione generale della normativa sulle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di produzione e di stoccaggio di energia e di infrastrutture di trasporto e distribuzione di energia, che sia in grado di armonizzare meglio gli interessi pubblici in gioco (salvaguardia dell'ambiente, tutela del paesaggio e della salute, accelerazione della transizione energetica, indipendenza energetica del paese, contenimento del prezzo dell'energia) e offra agli investitori risposte certe in tempi in linea con le migliori prassi europee.