



Schema di decreto legislativo recante disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili (187)
(articolo 26, commi 4, 5, 6 e 7, della legge 5 agosto 2022, n.118)

Osservazioni

Lo sviluppo delle energie da fonti rinnovabili è cruciale, non solo per l'autonomia e la sicurezza energetica del nostro Paese, ma anche per realizzare concretamente la transizione ecologica richiesta sia a livello Europeo che Internazionale (si v. COP 21 con l'accordi di Parigi del 2015, Agenda ONU 2030, Clean energy package, Green New Deal, Next Generation EU, "Normativa europea sul clima", ecc.).

La crisi energetica degli ultimi anni, infatti, ha generato una accelerazione da parte di tutti i paesi dell'Unione Europea nello sviluppo di energia proveniente da fonti rinnovabili e nella trasformazione del proprio sistema energetico al fine di ridurre la dipendenza da importazione di fonti fossili, verso un sempre maggiore impiego delle fonti *green*.

Tra l'altro, il passaggio da un'economia fondata sulla produzione di energia da fonti fossili ad una che utilizzi energia rinnovabile è ormai una necessità sempre più urgente; così com'è altrettanto importante migliorare gli strumenti operativi, tra cui le procedure autorizzative, per raggiungere gli obiettivi climatici previsti dalla normativa europea con il pacchetto Fit for 55 che prevede la neutralità climatica al 2050 (con ambiziosi obiettivi intermedi già nel 2030). L'approvazione di questo Decreto Legislativo consentirebbe quindi di rispondere anche all'urgenza di attuare entro il 2026 gli obiettivi del PNRR così come la riduzione degli iter procedurali che la stessa UE ha richiamato in diverse occasioni al nostro Paese.

Per tutte queste ragioni apprezziamo il presente provvedimento per ciò che attiene la sua struttura generale e per lo sforzo finalizzato a cercare di fornire ad operatori e pubbliche amministrazioni un quadro unitario e organico sui procedimenti abilitativi per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Tale provvedimento, infatti, si sarebbe potuto tradurre realmente in una sorta di "Testo Unico" con l'obiettivo di un quadro autorizzativo organico per gli impianti di generazione, stoccaggio e trasporto dell'energia elettrica, fondamentale, considerando i numerosi interventi di semplificazione avviati in questi anni dal nostro Paese.

Prima di entrare nel merito del provvedimento è opportuno contestualizzare sinteticamente la situazione energetica del nostro Paese, non disgiungibile da quella dell'Unione Europea.

Il contesto energetico dell'UE, dopo la crisi scatenata dalla guerra in Ucraina ha subito una significativa discontinuità negli approvvigionamenti con profondi cambiamenti programmatici e accelerazioni verso le produzioni da FER. La strada tracciata dal Green Deal e dal Fit for 55, si è ulteriormente radicalizzata attraverso l'approvazione del RepowerEU, provvedimento emergenziale successivo alla crisi ucraina.

Per quanto riguarda il nostro Paese, la dipendenza dal gas russo e la progressiva diminuzione delle produzioni nazionali, hanno messo in evidenza la vulnerabilità del nostro sistema energetico, spingendo il governo e le istituzioni a rivedere le strategie di approvvigionamento e a diversificare le fonti di energia.

In risposta alla crisi geopolitica, l'Italia (sulla scorta dei provvedimenti UE precedentemente indicati) ha accelerato gli investimenti in energie rinnovabili, cercando di ridurre gradualmente la dipendenza dai combustibili fossili. Sono aumentati gli sforzi per sviluppare prevalentemente progetti per la generazione di energia solare, eolica e biomasse, ma anche di sostenere la produzione e l'utilizzo dei biocarburanti con l'obiettivo di raggiungere una maggiore autonomia energetica. Allo stesso tempo, attraverso consolidati rapporti diplomatici, l'esperienza di aziende come ENI e dell'avvio di importanti interventi infrastrutturali come il gasdotto TAP, è stato possibile, nel breve periodo, di rafforzare forniture alternative di gas naturale, come quelle provenienti dall'Algeria e dall'Azerbaijan, per garantire approvvigionamenti più stabili.

Tuttavia, la transizione verso un sistema energetico più sostenibile sta affrontando delle sfide importanti e strutturali, di carattere economico e sociale, legate alle procedure di autorizzazione amministrativa per nuovi impianti. I prezzi dell'energia sono aumentati sensibilmente durante la crisi russo-ucraina, per poi stabilizzarsi su medie, comunque, più alte rispetto al passato. L'impatto su famiglie e imprese c'è stato e i Governi sono dovuti intervenire con misure di sostegno per abbattere il peso delle bollette.

La questione della sicurezza energetica rimane, pertanto, centrale e dovrà essere affrontata all'interno delle priorità per la sicurezza nazionale stessa, con la necessità di mantenere un equilibrio tra la rapidità della transizione e la stabilità del sistema.

La crisi ha rappresentato un'opportunità per ripensare e accelerare la transizione energetica in UE e conseguentemente in Italia, ma richiede un approccio coordinato e sostenibile per affrontare le sfide a breve e lungo termine.

Nel 2023, i consumi di energie fossili nel nostro paese hanno confermato una certa stabilità rispetto agli anni precedenti, ma con una tendenza evolutiva verso soluzioni indirizzate alla transizione energetica per i motivi già citati. I dati sono i seguenti:

1. **Gas naturale:** Rimane la fonte fossile più utilizzata, principalmente nel settore della produzione di energia elettrica, nel riscaldamento domestico, nei settori industriali a partire dai settori chimico e metalmeccanico. Rappresenta, inoltre, un combustibile in grado di rispondere alla necessaria sostenibilità delle produzioni di energia elettrica, nei momenti di intermittenza delle forniture da rinnovabili.
2. **Petrolio:** I consumi di petrolio, principalmente nei trasporti, continuano a essere significativi, anche se ci sono segnali di una graduale diminuzione a seguito dell'elettrificazione dei trasporti e dell'utilizzo di biocarburanti.

3. **Carbone:** Il consumo di carbone è in calo, riflettendo un impegno a ridurre le emissioni di CO2 e a spostarsi verso fonti più sostenibili. La produzione di energia elettrica da carbone è diminuita drasticamente negli ultimi anni.

Nonostante queste necessità, l'Italia sta lavorando per ridurre la dipendenza dal gas fossile a lungo termine, investendo in tecnologie per l'efficienza energetica e nella transizione verso un mix energetico più sostenibile.

Per entrare nel merito dell'utilizzo delle Fonti di Energia Rinnovabile e commentare i contenuti dello "Schema di decreto legislativo recante disciplina in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili", è utile comprendere a che punto siamo con l'utilizzo delle FER nel sistema energetico italiano, utilizzo principalmente finalizzato alla copertura del fabbisogno di energia elettrica.

Nel 2023, le fonti rinnovabili hanno coperto il 20% della domanda energetica del Paese e oltre il 31% della domanda elettrica secondo il seguente schema:

- **Solare:** Circa il 10% della produzione totale. L'energia solare ha registrato una crescita significativa grazie all'espansione degli impianti fotovoltaici distribuiti e alle politiche di incentivazione per l'autoconsumo e la transizione energetica.
- **Eolico:** Intorno al 7-8%. L'energia eolica continua a crescere, con impianti concentrati in particolare nel Sud Italia e nelle isole.
- **Idroelettrico:** Circa il 13-14%. È una fonte storica per l'Italia, influenzata dalle condizioni climatiche e può variare in base alla disponibilità di acqua.
- **Biomasse e geotermia:** Rappresentano insieme circa il 5% della produzione complessiva di energia elettrica.

Il resto è garantito dalle fonti fossili (prevalentemente dal gas naturale) e dalle importazioni.

L'indirizzo per il futuro si concentra prevalentemente su tre fattori:

- **Aumento dell'utilizzo delle FER:** L'obiettivo per il 2030 è quello di raggiungere il 70% della produzione elettrica da rinnovabili, riducendo ulteriormente l'uso dei combustibili fossili.
- **Maggior efficienza energetica:** Oltre a sviluppare nuovi impianti e nuove infrastrutture, l'Italia sta investendo in progetti di efficienza energetica e di stoccaggio dell'energia, con l'introduzione di batterie e altre tecnologie innovative.
- **Progetti per utilizzo dell'“idrogeno verde”:** Un settore che dovrebbe essere in crescita, con investimenti per la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili.

Come si può evincere, tutti gli interventi finalizzati agli indirizzi futuri del comparto energetico necessitano di un "circuito procedurale", in grado di sostenere l'attuazione dei programmi, basati prevalentemente sulla realizzazione di nuovi impianti (produzioni da FER o di idrogeno verde) o la revisione di infrastrutture esistenti. La **semplificazione amministrativa** a tutti i livelli sarà pertanto una condizione fondamentale nel Paese sia per lo sviluppo e la diffusione delle fonti di energia rinnovabile che per la messa a regime di programmi di efficienza energetica.

I riflessi positivi sul sistema si potrebbero riassumere come segue: **accelerazione dei tempi di approvazione**, spesso un ostacolo alla realizzazione di opere pubbliche fondamentali; **abbattimento dei costi**, una procedura semplificata che, oltre a contrarre i tempi, inciderebbe positivamente sui costi amministrativi; **richiamo per gli investimenti**, conseguenza oggettiva di procedure più snelle.

Altri benefici possono essere individuati in ulteriori fattori determinanti, propri delle norme approvate in questi anni, sui temi della transizione energetica: raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, l'adozione o il potenziamento di nuove tecnologie digitali destinate alla sostituzione delle reti di trasporto e distribuzione dell'energia. Tutto ciò a garanzia del raggiungimento degli obiettivi definiti su questi temi dal PNRR, nelle sue varie articolazioni (missioni e investimenti) e dalle riforme ad esso connesse (come successivamente verificheremo).

Il Decreto Legislativo che disciplina i regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili rappresenta pertanto un passo significativo verso la semplificazione burocratica e la promozione degli obiettivi strategici per una transizione energetica in Italia. In attuazione della legge 5 agosto 2022, n. 118, questo provvedimento dispone un quadro normativo chiaro, volto a incoraggiare l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile e l'abbattimento dei gas climalteranti, limitando gli intralci per i produttori e favorendo la realizzazione di nuovi impianti e nuove infrastrutture.

Come già prima indicato, il Dlgs si colloca all'interno delle previsioni di una delle riforme destinate a facilitare la realizzazione degli obiettivi del PNRR. Infatti, nella relazione descrittiva allegata al testo del Decreto, si riporta la seguente contestualizzazione: *“Tra le nuove cinque riforme (previste in attuazione del PNRR), la prima riguarda la “Razionalizzazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili a livello centrale e locale” che prevede l'adozione e l'entrata in vigore di un unico testo legislativo primario e che consolidi tutte le norme che regolano la promozione delle fonti energetiche rinnovabili.”*

E in riferimento agli investimenti previsti dalla Missione 7 del PNRR, che recepisce gli obiettivi del provvedimento REPowerEU, sempre la relazione descrittiva, così si esprime: *“Tra i 17 investimenti è compresa la raccomandazione di snellire le procedure di autorizzazione per l'energia rinnovabile a livello centrale e locale”.*

Gli obiettivi principali del decreto, possiamo così riassumerli:

- **Semplificazione delle procedure amministrative:** attraverso una riduzione dei passaggi burocratici necessari per l'approvazione di nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, come solare, eolico, idroelettrico e biomassa. Importante è il riconoscimento della “pubblica utilità”, così come indicato negli art. 2, comma 2 e art. 3 (*richiama il principio dell'interesse pubblico prevalente di derivazione eurounitaria che attribuisce, di regola e salva prova contraria, priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, fatta salva la possibilità di escludere aree selezionate del territorio e particolari tipologie di progetti dalla già menzionata priorità (comma 2).*
- **Uniformità normativa:** Il decreto (art. 6 in particolare) mira a unificare le procedure a livello nazionale, superando le difformità tra e con le Regioni e rendendo più chiari i requisiti per gli operatori del settore.
- **Incentivi e supporto:** Sono previsti forme di incentivazione per l'installazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili e per la connessione alla rete elettrica nazionale.
- **Autorizzazioni uniche:** Altro elemento essenziale è l'introduzione di autorizzazioni uniche (art. 9) che combinano diverse fasi del processo autorizzativo (ad es. impatti ambientali, sicurezza e compatibilità con il territorio), accelerando l'avvio dei progetti.

- **Sviluppo di forme di autoconsumo:** Viene facilitato l'autoconsumo di energia prodotta da fonti rinnovabili, sia per i cittadini che per le imprese, promuovendo anche la realizzazione di comunità energetiche locali.
- **Armonizzazione e adeguamento agli obiettivi europei:** Il decreto recepisce le direttive europee in materia di energie rinnovabili, con particolare riferimento agli obiettivi di decarbonizzazione e all'integrazione delle energie rinnovabili nel sistema elettrico.

In riferimento all'armonizzazione e adeguamento agli obiettivi europei, rammentiamo a seguire i contenuti principali della Missione 7 in applicazione del Regolamento UE 2023/45:

- 1) rafforzare le reti di trasmissione e distribuzione, sia dell'energia elettrica che del gas;
- 2) accelerare la produzione di energia rinnovabile;
- 3) aumentare l'efficienza energetica e digitale;
- 4) creare le competenze nei settori pubblico e privato per la transizione verde;
- 5) promuovere la catena del valore delle energie rinnovabili e dell'idrogeno attraverso misure che facilitino l'accesso al credito e ai crediti d'imposta.

Da citare sommariamente anche alcuni aspetti tecnici previsti dal Decreto:

- **Tipologie di impianti coperti:** Vengono disciplinati gli impianti di piccola, media e grande dimensione, con differenti livelli di semplificazione in base alla potenza energetica installata.

- **Digitalizzazione procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni:** Sarà possibile avviare le procedure attraverso piattaforme digitali, riducendo così i tempi di risposta da parte delle amministrazioni competenti. Su questo punto è interessante citare le previsioni dell'art.5 del decreto, riassunte nella relazione descrittiva *“La previsione secondo cui tutti i procedimenti debbano transitare attraverso un'unica piattaforma digitale si mostra in linea con la direttiva 2018/2001/UE, come modificata dalla direttiva 2023/2413/UE, e con il PNRR. Giova rammentare che, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 199 del 2021, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha predisposto un decreto di istituzione della nuova piattaforma, sottoposto all'esame della Conferenza Stato – Regioni. La piattaforma (anche detta “Sportello unico delle energie rinnovabili”, da cui l'acronimo “SUER”), rappresenterà l'unico punto di accesso per le procedure 14 amministrative relative agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, fornendo guida e assistenza lungo tutte le fasi della procedura. In prima attuazione, la SUER riguarderà i procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione unica. A tal fine è prevista l'adozione di un modello unico per le istanze di autorizzazione”*

- **Modalità di monitoraggio e controllo:** Il decreto prevede anche meccanismi di monitoraggio e controllo per garantire che gli impianti rispettino le normative ambientali e di sicurezza.

Sul piano delle responsabilità politiche e vista la complessità della materia in termini procedurali e delle competenze istituzionali centrali e locali (ricordiamo che l'energia è una delle materie prevista come legislazione concorrente), il Governo ha affidato di definire la proposta al Ministro per la Pubblica amministrazione, al Ministro per le Riforme e la semplificazione normativa e al Ministro

dell'Ambiente e della sicurezza energetica. E' stato avviato un lavoro congiunto per affrontare le molteplici questioni concernenti la redazione di *"un provvedimento normativo per i procedimenti finalizzati alla produzione di energie rinnovabili ai sensi dell'articolo 26, legge 5 agosto 2022, n.118*, così come riportato dalla relazione descrittiva del decreto.

VALUTAZIONI CRITICHE EMERSE NEL DIBATTITO PUBBLICO

Approfondendo il dibattito successivo alla pubblicazione del testo sono emerse alcune criticità, che saranno oggetto di possibili ulteriori confronti nelle consultazioni previste dal Governo:

- Per alcune associazioni di categoria, pur apprezzando gli sforzi di semplificazione, ritengono ancora insufficienti gli interventi previsti per lo snellimento procedurale.
- Va sottolineato che procedure semplificate e funzionanti devono andare di pari passo e stare insieme ad una Pubblica Amministrazione efficiente ed efficace (strutturata con un numero adeguato di lavoratrici e lavoratori e adeguatamente formati) il che favorirebbe, di conseguenza, anche il consolidamento di una filiera di produzione e di servizi all'impiantistica di energie rinnovabili.
- Le critiche riguardano anche la poca chiarezza rispetto all'armonizzazione tra norme nazionali e regionali.
- Il decreto affida un ruolo significativo agli Enti Locali, importante per la conoscenza specifica del territorio, ma per alcuni la discrezionalità sarebbe eccessiva e potrebbe portare a disomogeneità nelle decisioni.
- Alcune tutele paesaggistiche ed ambientali, previste dal decreto, sono ritenute eccessive da qualche associazione di categoria.
- Alcuni osservatori tecnici hanno evidenziato che il decreto non prevede un sistema di incentivi economici robusto per stimolare l'investimento in energia rinnovabile, in particolare per le piccole e medie imprese.
- Le norme previste dal decreto si pongono obiettivi ambiziosi in termini di transizione verso le energie rinnovabili, in sintonia con quanto previsto dai provvedimenti dell'UE. Tuttavia, alcune voci critiche considerano che le tempistiche ipotizzate per raggiungere questi obiettivi siano poco realistiche. Il settore delle rinnovabili in Italia già soffre di ritardi strutturali e di una capacità di strutturazione ancora limitata, e si teme che senza interventi più incisivi sulla semplificazione e sugli incentivi, il Paese non possa essere in grado di soddisfare i propri impegni per gli obiettivi climatici.
- Alcune associazioni ambientaliste, infine, sostengono che il decreto non garantisce interventi tali da incentivare e semplificare la costituzione di comunità energetiche, nonostante la potenziale importanza attribuita a queste ultime nel promuovere una transizione energetica più partecipativa e diffusa.
- Segnaliamo anche che non è stato effettuato un adeguato intervento sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di procedimenti di interesse delle rinnovabili il che, invece, avrebbe potuto realmente accelerare i procedimenti autorizzativi (anche perché alle Regioni spetta sempre il rilascio dell'autorizzazione, salvo per impianti offshore o di potenza molto elevata). Ci preme poi rammentare che non vengono individuate le "zone di accelerazione per le energie rinnovabili", in linea con la direttiva europea (eludendo quanto previsto dalla riforma 1 della Missione 7 del PNRR), e le "norme limite", misura che avrebbe consentito alle Regioni di non poter applicare regole di autorizzazione più stringenti di quelle previste dalla legislazione nazionale.
- Inoltre, affinché si potesse avviare ad un coordinamento del regime autorizzativo e concessorio sarebbe stato importante prevedere interventi per le autorizzazioni degli impianti idroelettrici. Per quanto concerne le modifiche di quest'ultimi, gli Allegati A e B avrebbero dovuto specificare le tipologie di provvedimenti ricadenti rispettivamente in edilizia libera e

in procedura abilitativa semplificata, perché in questo modo, si sarebbero garantite procedure autorizzative più celeri (agevolando al contempo anche la realizzazione di interventi di revamping e repowering). Nel dettaglio, l'articolo 10 comma 7 esclude dal campo di applicazione del decreto le procedure di riassegnazione delle grandi concessioni idroelettriche, specificando che quest'ultime rimangono assoggettate alla disciplina dell'articolo 12 D.Lgs. 79/1999, ossia alle concessioni idroelettriche di grande derivazione. Allo stesso modo, al fine di semplificare l'iter autorizzativo e concessorio, per i progetti idroelettrici sottoposti ad Autorizzazione Unica, si sarebbe potuto prevedere mediante un percorso autorizzativo unico che procedesse automaticamente con le successive fasi autorizzative.

- Inoltre, se l'obiettivo era semplificare, non si comprende perché non sia previsto l'utilizzo della Conferenze dei Servizi in modalità asincrona e semplificata. Lo schema di decreto prevede che ai fini del rilascio dell'AU la Conferenza dei Servizi debba essere convocata in modalità sincrona (art. 9 comma 9). Crediamo, invece, che al fine di accelerare le procedure autorizzative sia necessario prevedere il ricorso alla Conferenze dei Servizi in modalità asincrona e semplificata, eventualmente lasciando la possibilità di utilizzare la Conferenza dei Servizi sincrona solo in occasione di situazioni complesse e particolari.
- Ci preme infine rammentare che lo schema di questo decreto legislativo poteva colmare due gravi lacune del D.M. "Aree Idonee"; ossia il non aver normato "il periodo transitorio" e chiarito che le aree idonee ex legge devono continuare a essere considerate tali. Invece, ha lasciato facoltà alle Regioni di estendere fino a 7 Km di distanza da un bene tutelato il divieto di nuovi impianti ed in questo modo, se tutte le Regioni applicassero appieno questa facoltà, oltre il 95% del nostro territorio risulterebbe non idoneo e sostanzialmente si potrebbero bloccare i progetti già avviati limitando al massimo le aree idonee nel nostro Paese (esempio noto è quello della Regione Sardegna che ha legiferato sulle aree idonee con effetti retroattivi e con criteri che rendono praticamente non idoneo il 99% del territorio sardo) riducendo quindi la possibilità per l'Italia di rispettare gli obiettivi del PNIEC e del PNRR e compromettendo, di fatto, la natura di "Testo Unico" del provvedimento.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il decreto rappresenta certamente un atto significativo nella promozione dell'energia da fonti rinnovabili. L'impressione, però, è quella che ci sia ancora tanto, troppo, lavoro da fare per rendere il quadro normativo più efficiente e attrattivo per gli investimenti. Occorrerà un ulteriore impegno per garantire che la semplificazione burocratica sia realmente efficace, che le normative siano uniformi e unificanti tra il livello nazionale e regionale e che vengano previste risorse adeguate a supporto dello sviluppo delle energie rinnovabili in Italia. È necessario affrontare con realismo questi lunghi anni di transizione, volgendo lo sguardo anche alle ricadute sul piano sociale ed economico, con particolare attenzione all'occupazione del settore.

In ultimo, va fatta una seria valutazione in merito al coinvolgimento delle comunità locali destinate alla realizzazione di nuove infrastrutture; troppo spesso la messa in opera di alcuni progetti è accompagnata da una diffusa e strumentale disinformazione. Il metodo del cosiddetto "dibattito pubblico", obbligatorio per le opere contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed introdotto in Italia dal decreto legislativo 50/2016, con l'intento di coinvolgere il più possibile i cittadini e gli enti locali nell'accettazione di progetti importanti, dovrà essere previsto anche nei casi di realizzazione delle opere finalizzate alla sicurezza e alla transizione energetica.