# Audizione Alleanza Per il Fotovoltaico in Italia

**A.G. 324** – *"Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2023/2413, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/ 1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652"*

**A.G. 332** – "*Schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili"*

L'Alleanza per il Fotovoltaico in Italia (di seguito l'"Alleanza") raggruppa 9 aziende leader nel settore dell'energia rinnovabile impegnate nello sviluppo, realizzazione e gestione di **impianti fotovoltaici utility-scale**. Con un portafoglio di 30 GW di energia solare in fase di autorizzazione, un valore complessivo di 20 miliardi di euro di investimenti e 3 miliardi destinati alla valorizzazione del territorio, l'Alleanza contribuisce in maniera significativa alla realizzazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

| **Le aziende che compongono l'Alleanza** | |
|---|---|
| Enfinity Global | Vexuvo |
| Ilos Energy | PNE |
| Ox2 | X-Elio |
| Solarig | Photosol |
| Renera Energy | |

Il fotovoltaico utility-scale è un pilastro strategico per la stabilità degli approvvigionamenti energetici del Paese e il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica. Inoltre, rappresenta un motore di crescita economica e occupazionale, con una previsione di 150.000 addetti entro il 2028—un valore prossimo ai 180.000 lavoratori del settore automotive.
L'Alleanza si impegna a valorizzare il ruolo centrale del fotovoltaico nel futuro energetico dell'Italia, collaborando con le istituzioni per definire un quadro normativo e regolatorio che ne favorisca lo sviluppo.

## Osservazioni su schema decreto legislativo di recepimento direttiva RED III (A.G. 324)

L'Alleanza per il Fotovoltaico accoglie con favore il recepimento, nell'ordinamento italiano, della direttiva (UE) 2023/2413 (cosiddetta RED III) che traccia una rotta chiara verso la transizione energetica, definendo per l'Italia un obiettivo vincolante del 39,4 per

cento di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo entro il 2030. Questo aggiornamento allinea l'Italia al contributo richiesto per il raggiungimento del nuovo target europeo del 42,5% e recepisce le indicazioni del PNIEC aggiornato.
Particolarmente rilevante è anche l'obiettivo della direttiva di riconoscere lo sviluppo delle rinnovabili come di prevalente interesse pubblico. Ciò rappresenta un **segnale politico e normativo di grande rilievo**, idoneo a incidere in modo favorevole sui procedimenti autorizzativi e sull'accettabilità territoriale dei progetti.

La revisione dei meccanismi di incentivazione, con la possibilità di differenziare i regimi di sostegno in funzione della localizzazione e della producibilità, costituisce un ulteriore passo avanti verso un sistema più efficiente e mirato.

Significativi anche gli sforzi di semplificazione dei procedimenti autorizzatori all'installazione e al potenziamento di impianti a FER, già avviata con il decreto legislativo n. 190/2024 di disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili adottato (cd. TU Rinnovabili).

## Osservazioni sullo Schema di Decreto Legislativo Correttivo del TU Rinnovabili (A.G. 332)

Pur riconoscendo l'intento di semplificazione perseguito dal Legislatore già con il **Decreto legislativo n. 190 del 2024 (Testo Unico Rinnovabili)**, il sistema autorizzatorio ivi delineato ha rivelato nella pratica **numerose contraddizioni**, che hanno rallentato notevolmente il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica e la messa a terra degli investimenti da parte degli operatori. basti pensare che nei primi sette mesi del 2025 le nuove connessioni di impianti FER hanno registrato una contrazione del 18% rispetto all'anno precedente.

Per tale ragione, l'adozione del **Correttivo al Testo Unico rappresenta un'occasione fondamentale** per risolvere le criticità riscontrate e garantire così una reale ed effettiva semplificazione delle procedure, in linea con l'intento originario del Legislatore.

Come Alleanza intendiamo innanzitutto riconoscere le migliorie introdotte dal Correttivo, che auspichiamo possano essere confermate nel testo definitivo. Tra queste:

- l'introduzione, all'articolo 1 del TU, di un **riferimento esplicito ai sistemi di accumulo,** che vengono così ricompresi nel campo di applicazione delle regole amministrative del TU;
- L'eliminazione della "**clausola di salvezza"** di cui all'articolo 1 del TU che faceva salva l'applicazione del **Testo Unico Edilizia** (DPR 380/2001);

- L'introduzione, all'articolo 7 (Edilizia libera) della possibilità di una **proroga concordata dei termini procedimentali** in caso di integrazioni documentali complesse.
- La ridefinizione delle **compensazioni ambientali e territoriali**, di cui all'articolo 8 del TU, nella direzione di un maggiore sostenibilità degli oneri posti in capo agli operatori.

**Tuttavia**, lo stesso Correttivo – nella versione attuale all'esame delle Commissioni - da un lato ha **trascurato di risolvere alcune criticità** già presenti nel Testo Unico, dall'altro introdurrebbe modifiche alla disciplina del Testo Unico che finirebbero per complicare ulteriormente, anziché "correggere" e semplificare. Vi sono infatti alcuni aspetti prettamente tecnici che, ove ignorati, **paralizzerebbero o ritarderebbero notevolmente i procedimenti amministrativi**.

Di seguito alcune osservazioni allo Schema di D.lgs. Correttivo che auspichiamo possano essere prese in considerazione dalle Commissioni ai fini dei pareri di competenza.

- **Consentire l'avvio del procedimento di AU anche in pendenza dell'istanza per l'ottenimento della concessione di aree pubbliche**

In relazione al vigente all'articolo 9, comma 3, terzo periodo, del Testo Unico, riteniamo che il Correttivo debba intervenire per specificare che per le superfici pubbliche interessate dalle opere connesse sia sufficiente presentare l'istanza volta ad ottenere la disponibilità dell'area, **senza dover dimostrare la disponibilità definitiva già in fase autorizzativa**.

Correlativamente, In relazione all'articolo 10, comma 1, primo periodo, del Testo Unico è necessario che il Correttivo in esame chiarisca che **la concessione riguardi solo le superfici pubbliche destinate all'impianto**; al comma 3, primo periodo, del Testo Unico, è necessario specificare che la condizione sospensiva dell'autorizzazione unica si applichi solo alla realizzazione dell'impianto di produzione.

Le modifiche proposte eviterebbero un blocco dei procedimenti autorizzativi. Infatti, richiedere all'operatore di dimostrare la disponibilità definitiva di tutte le aree — incluse quelle pubbliche — prima del rilascio dell'autorizzazione, se da un lato può essere ragionevole per le aree di costruzione dell'impianto, non lo è certamente **per le aree destinate alle opere di rete (linee, cabine, stazioni)**, che spesso cambiano tracciato durante l'iter autorizzativo.

Pretendere concessioni definitive in anticipo comporterebbe:

- paralisi delle procedure, perché gli enti non possono valutare i tracciati senza il quadro progettuale completo;
- necessità di riaprire ripetutamente i procedimenti per variazioni di percorso;
- costi maggiori per oneri, istruttorie e fideiussioni da aggiornare di continuo;
- rischio che gli enti rifiutino o ritardino le concessioni, impedendo l'avvio dei procedimenti

È necessario dunque permettere di avviare l'iter autorizzativo senza la disponibilità definitiva delle aree pubbliche, a condizione che ne sia stata comunque presentata l'istanza. Ciò ristabilisce certezza dei tempi, riduce oneri e lavoro per gli enti locali, senza rinunciare alla tutela delle aree pubbliche.

- **Escludere veti nell'ambito della Procedura Abilitativa Semplificata**

L'articolo 8del Testo Unico disciplina la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), pensata per snellire l'iter autorizzativo degli impianti da fonti rinnovabili. Nello specifico, il comma 8, lettera c prevede che il **dissenso** congruamente motivato di una qualsiasi amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistica territoriale, dei beni culturali o della salute o della pubblica incolumità dei cittadini possa **equivalere a provvedimento di diniego**. Si assiste ad un vero e proprio paradosso, in quanto da un lato la PAS non sconta per legge nessun procedimento ambientale (nell'ottica di semplificazione) e dall'altro, la norma attribuisce un vero e proprio diritto di veto alle Amministrazioni deputate alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute e della pubblica incolumità dei cittadini chiamate ad esprimersi in Conferenza di servizi (aggravando il procedimento e consegnandone del tutto le sorti all'espressione di dette Amministrazioni, il cui dissenso risulterebbe insuperabile da parte dell'Amministrazione procedente).

**Il Correttivo interviene solo in parte su questo assetto**: sostituire il generico riferimento alla tutela ambientale con il rischio idrogeologico è un passo corretto, ma non rimuove il problema principale, cioè la possibilità di veti amministrativi che contraddicono l'intento semplificatorio della PAS.

Per questo l'Alleanza ritiene **necessario che il Correttivo limiti l'efficacia preclusiva del dissenso** espresso dagli enti citati ai soli casi in cui il relativo parere sia, **per legge, obbligatorio e vincolante**. Nei casi invece che coinvolgono interessi primari quali salute e incolumità pubblica, si dovrebbe fare rinvio alle normative già vigenti. Diversamente, l'attuale formulazione resterebbe eccessivamente restrittiva e in contrasto con lo spirito di semplificazione che ha ispirato l'introduzione della PAS.

- **Adeguare i termini per l'acquisizione del titolo edilizio nei progetti soggetti a PAS**

Sempre con riferimento alla PAS, la lettera m) del comma 1 dell'articolo 7 dello Schema di Correttivo aggiunge un periodo al comma 12 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 190 del 2024, nel senso di prevedere che, qualora il progetto di PAS richieda la effettuazione di interventi edilizi per i quali occorra l'acquisizione del permesso di costruire (e non siano, dunque, realizzabili in regime di edilizia libera, in CILA o in SCIA), il soggetto proponente deve **acquisire il relativo titolo prima della presentazione al comune del progetto"**, e dunque prima dell'avvio della procedura abilitativa semplificata.

Riteniamo di suggerire un approccio più pragmatico, sostituendo l'espressione "prima della presentazione al comune del progetto" con "prima dell'avvio della realizzazione degli interventi", per evitare incongruenze procedurali, specie per opere di rete e locali tecnici la cui posizione si definisce solo durante la PAS. In alternativa, si suggerisce di escludere queste opere dall'obbligo di cui alla disposizione in oggetto. La modifica garantirebbe coerenza tra titolo edilizio e progetto effettivamente approvato, riducendo il rischio di contenziosi.

- **Evitare ritardi nell'esecuzione dei decreti di esproprio**

Lo Schema di D.lgs. Correttivo, all'articolo 8, inserisce all'articolo 8 del TU FER un nuovo comma 10-bis, volto a coordinare la disciplina in materia di espropriazioni per pubblica utilità con il TU stesso. In particolare, è stabilito che, per le opere connesse ovvero per le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, laddove siano attivate le procedure espropriative, l'esecuzione dell'eventuale decreto di esproprio debba intervenire entro il **termine perentorio di un anno dal perfezionamento della PAS**.

Analogamente, l'articolo 9 dello schema di D.lgs. Correttivo introduce anche all'articolo 9 del TU FER un nuovo comma 10-bis, ai sensi del quale, per il caso in cui sia attivata la procedura di esproprio, l'esecuzione del decreto deve intervenire entro il termine perentorio di **un anno dall'adozione della determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi**.

Il termine perentorio di un anno previsto dallo schema di decreto correttivo per l'esecuzione dei decreti di esproprio **appare eccessivo e rischia di tradursi in una sostanziale legittimazione dei ritardi** da parte delle amministrazioni competenti, che potrebbero utilizzare l'intero arco temporale anche in assenza di reali complessità procedimentali. Inoltre, il procedimento di esproprio è essenziale anche per la conclusione delle attività necessarie alla conferma dei preventivi di connessione ovvero

per lo svolgimento di attività prodromiche alla costruzione, alle attività di finanziamento dell'impianto, all'emissione delle garanzie per la costruzione ecc.

L'Alleanza propone dunque una **rimodulazione basata sul numero di proprietari coinvolti**: 3 mesi per espropri con meno di 50 soggetti, 6 mesi per quelli superiori. Questa proposta garantirebbe maggiore certezza e tempestività, senza compromettere le esigenze istruttorie degli enti locali. **In alternativa** si suggerisce di eliminare del tutto la definizione di tempistiche dalla disposizione in oggetto, lasciando che continui ad applicarsi **la disciplina al DPR 327/2001.**

- **Ripristinare la definizione originaria di avvio della realizzazione degli interventi**

L'articolo 3 dello Schema di D.lgs. Correttivo interviene sulla definizione di "avvio della realizzazione degli interventi" con l'obiettivo di allinearla alla nozione di "avvio dei lavori" rilevante ai fini dei regimi di incentivazione (vd. Normativa FER X). La nuova formulazione individua l'avvio nel momento dell'assunzione della **prima obbligazione giuridicamente vincolante che renda l'investimento irreversibile**, quali l'ordine di attrezzature o l'avvio dei lavori di costruzione, escludendo invece l'acquisto di terreni e le attività propedeutiche (permessi, studi preliminari, ecc.).

L'Alleanza ritiene di non condividere tale modifica: collegare l'"avvio" non più ad un fatto oggettivo, come l'apertura del cantiere, ma all'assunzione di un impegno economico tra privati **determinerebbe incertezze ed alimenterebbe i contenziosi**, in quanto l'avvio dei lavori – nel nostro ordinamento - è sempre ancorato a elementi verificabili e legati a titoli abilitativi, mentre l'impegno economico tra privati è, per sua natura, contestabile: **nessun contratto è realmente irreversibile, essendo sempre prevista la possibilità di recesso o risoluzione**.

Alla luce di ciò, si suggerisce di **ripristinare la formulazione originaria** di "avvio della realizzazione degli interventi: la data di inizio dell'allestimento del cantiere o di analoghe attività in loco, propedeutiche alla realizzazione degli interventi".

- **Allineare la disciplina del divieto di artato frazionamento alla giurisprudenza**

Lo schema di D.lgs. correttivo introduce un nuovo comma 3 all'articolo 6 del Testo Unico, contenente una disciplina più puntuale per la **qualificazione del "progetto unico"**: si prevede che un progetto sia considerato unitario quando comprende più interventi sulla stessa fonte, localizzati su particelle catastali coincidenti o contigue, **ovvero** riconducibili

a un unico soggetto proponente. In tali casi, la potenza è calcolata sommando le potenze dei singoli interventi.

Si propone di sostituire, nel nuovo comma 3, la congiunzione *«ovvero»* con *«e»*, poiché nel linguaggio normativo *«ovvero»* ha valore disgiuntivo — equivalente a *«oppure, in alternativa»* — e **consentirebbe di qualificare come "progetto unico" anche in presenza di una sola delle due condizioni** (contiguità delle particelle **oppure** unicità del centro di interessi). La sostituzione con *«e»* chiarisce invece che le due condizioni devono concorrere congiuntamente per integrare un'ipotesi di artato frazionamento, in linea con l'orientamento giurisprudenziale (vd., da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, 05/04/2022, n.2536).

- **Riconoscere che i contratti preliminari costituiscano titoli sufficienti a dimostrare la titolarità delle aree**

Gli articoli 8 (comma 4, lettera b) e 9 (comma 3) del TU, nella formulazione che risulterebbe dal Correttivo, prevedrebbero che la disponibilità delle aree possa essere dimostrata mediante "**dichiarazione di legittima disponibilità**, a qualunque titolo, ivi compresi gli atti negoziali con efficacia obbligatoria". Si propone di integrare tale formulazione specificando che rientrano tra tali atti **anche i contratti preliminari diretti alla costituzione del titolo definitivo**.

La modifica è volta a dare certezza interpretativa a prassi già riconosciute in giurisprudenza, in base alle quali i preliminari (in particolare notarili) sono sufficienti a comprovare la disponibilità delle aree. L'esplicitazione normativa eviterebbe richieste da parte degli enti regionali di contratti definitivi condizionati ai fini autorizzativi, che aggravano inutilmente il procedimento e generano oneri e complessità nei rapporti con i proprietari.

- **Chiarire le nuove definizioni di infrastrutture indispensabili e di opere connesse in relazione alle opere di ripotenziamento della RTN**

Infine, l'Alleanza propone di integrare le definizioni contenute nell'articolo 4, comma 1, del TU, specificando che le opere di ripotenziamento della rete di trasmissione nazionale indicate nei preventivi di connessione rientrano tra le infrastrutture indispensabili (lettera f-quater) e le opere connesse (lettera f-ter).

La modifica è resa necessaria dalle difficoltà applicative riscontrate presso Regioni ed enti locali, che spesso negano l'autorizzazione alle opere di potenziamento della RTN ricomprese nei preventivi di connessione, **ritenendole di competenza statale**. È dunque

opportuno precisare nella norma se tali opere rientrino o meno nel perimetro autorizzativo degli impianti FER, onde evitare **conflitti interpretativi e blocchi procedurali.**