FONDAZIONE ASTRID – E.T.S.
OSSERVATORIO SULLE SEMPLIFICAZIONI

Il decreto correttivo sulle rinnovabili: accelerare le semplificazioni, evitare nuove complicazioni

La Fondazione ASTRID-E.T.S. è da anni impegnata sui temi della transizione energetica, a cui ha dedicato impegnative attività di ricerca, ponendo al centro il tema della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure.

L'Osservatorio sulle semplificazioni di ASTRID, cui partecipano qualificati rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali (Confindustria, Elettricità Futura, Confcommercio, CNA, ANCE), di aziende (ENEL, A2A, Open fiber e Eolo) e tecnici di Regioni e autonomie locali, ha svolto un' intensa attività di approfondimento ed elaborazione sui temi della semplificazione e accelerazione delle procedure per le energie rinnovabili) e ha dato vita ad un **focus permanente** dedicato al tema in un'ottica costruttiva di interlocuzione con le amministrazioni e di una fruttuosa collaborazione tra esponenti delle associazioni imprenditoriali e tecnici delle amministrazioni.

Il 10 novembre si è tenuto un seminario organizzato dall'Osservatorio dedicato allo schema di decreto correttivo al d.lgs. n. 190 /2024 con la partecipazione dei Capi degli Uffici legislativi delle amministrazioni proponenti e di qualificati esponenti dei soggetti che partecipano all'Osservatorio. Il presente documento sintetizza le elaborazioni dell'Osservatorio presentate nel seminario. In allegato le proposte emendative elaborate dall'Osservatorio e i documenti di CNA, Confindustria, Elettricità Futura e Enel.

È utile premettere che il decreto legislativo n. 190/2024 ha rappresentato un traguardo importante nel dare certezza alla disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, chiaramente indicati nelle tabelle allegate al decreto. Una novità importante rispetto ad una disciplina che in precedenza era caratterizzata da una normazione torrenziale tale rendere difficilmente conoscibili i regimi applicabili.

Va altresì apprezzato l'accoglimento nel correttivo, come evidenziato da imprese e organizzazioni imprenditoriali, di diverse proposte emerse durante la consultazione.

Ciò premesso, proprio in relazione agli obiettivi sfidanti individuati dalla direttiva RED III e dal relativo schema di decreto legislativo di recepimento, l'Osservatorio intende segnalare, in chiave collaborativa, **il rischio che si introducano nuove complicazioni.**

Consapevole dell'urgenza di adottare il correttivo per rispettare le scadenze del PNRR, l'Osservatorio segnala **quattro punti di attenzione** sui quali sono state elaborate, a titolo collaborativo, le proposte di seguito illustrate sinteticamente**.**

1. Il primo **punto di attenzione** riguarda **l'introduzione per le attività libere e per la PAS della previa acquisizione del titolo edilizio, ove occorrente ai sensi del d.P.R. n. 380/2001**. Cioè nel caso di un permesso di costruire per la PAS, lo stesso Comune dovrebbe convocare due conferenze di servizi con gli stessi soggetti (una per il titolo edilizio e l'altra per la PAS) con il conseguente raddoppio di tempi e di costi.

Per le attività libere giova ricordare che. prima del d.lgs. n. 190/2024, molti interventi erano disciplinati come attività in edilizia libera. Era prevista solo una comunicazione di avvio dei lavori al Comune. Per altri impianti e in particolare per revamping e repowering era prevista la DILA, un regime analogo a quello della CILA edilizia. Il d.lgs. 190/2024 ha abrogato queste disposizioni, riportandone la disciplina nell'ambito di quella generale dei regimi amministrativi delle rinnovabili. Nel correttivo viene reintrodotto, anche per le attività che ieri erano in edilizia libera, il titolo edilizio, ove necessario. Dagli approfondimenti effettuati nell'ambito dell'Osservatorio per comprendere a quali interventi edilizi funzionali all'installazione degli impianti ci si intenda riferire, è emersa una difficoltà persino ad individuarli. A questo si aggiunga che, a parte il caso indicato di seguito, le categorie di intervento edilizio (nuova costruzione, ristrutturazione pesante e leggera, manutenzione straordinaria e ordinaria) mal si attagliano alle opere funzionali agli impianti di rinnovabili. Si evidenzia, inoltre, che i prodotti edilizi sono soggetti alla disciplina europea e dotati di apposita certificazione. **In conclusione, la proposta dell'Osservatorio è di prevedere che la realizzazione degli eventuali interventi edilizi funzionali a quelli di cui all'allegato Asia soggetta alla comunicazione di inizio lavori asseverata, ove non rientrante nell'attività di edilizia libera di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (vedi emendamento n. 2). Inoltre, si propone di prevedere il rilascio del permesso di costruire, ove fosse necessario, nell'ambito della conferenza di servizi della PAS (vedi emendamento n. 3).**

Diverso è il caso, ben evidenziato da ANCE, **della costruzione di un nuovo edificio, di una ristrutturazione o una manutenzione nell'ambito della quale sono realizzati impianti di produzione di energie rinnovabili**. In questo caso, il titolo edilizio naturalmente è necessario, ma sembra privo di senso prevedere prima il rilascio del titolo edilizio e poi la procedura per l'impianto (ove non sia libero): nella logica del procedimento unico, è la procedura per le rinnovabili a dover confluire nel procedimento edilizio (**vedi emendamento n. 1**). Questo caso va ben distinto dai precedenti.

2. Il **secondo punto di attenzione** riguarda l'**attività libera in aree o siti soggetti a vincolo**. Le attività libere di cui alla tabella A rappresentano uno dei punti di forza del d.lgs. n. 190/2024. Nello schema di decreto correttivo è stato inserito un **lungo elenco di vincoli** per i quali non solo è richiesta l'autorizzazione delle amministrazioni preposte, da acquisire nella conferenza di servizi della PAS, ma l'**attività non è, nei fatti, più libera,** ma **soggetta interamente alla disciplina della procedura abilitativa semplificata,** costruita per gli interventi **individuati dall'allegato B,** di taglia più ampia, che prevede oltre alla necessaria documentazione per acquisire gli atti di assenso, la presentazione del progetto, di asseverazioni, del cronoprogramma, che comportano un aggravio di tempi e costi per i proponenti e le amministrazioni. Il problema era in parte già presente nel precedente testo che faceva riferimento ai vincoli dell'art. 20, comma 4, della legge n. 241/1990, ma oggi risulta aggravato.

   Se si considera, solo per fare qualche esempio, che il vincolo paesaggistico copre ben oltre il 50% del territorio nazionale, il vincolo sismico il 75%, risulta evidente che in gran parte del Paese non ci saranno più attività libere, ma solo quelle soggette a PAS. Inoltre, **non si tiene conto dei regimi semplificati** già previsti dalla disciplina di settore per la sismica o per le

attività soggette a prevenzione incendi e persino per la paesaggistica dove "gli impianti quali installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici (ai sensi del d.P.R. n. 31/2017) **sono esenti da autorizzazione**. È stato, infine, introdotto un concetto di **interferenza** con i vincoli, che non sembra rintracciabile nella disciplina di settore, il cui significato non appare chiarissimo e potrebbe introdurre elementi di valutazione discrezionale e di incertezza.

Premesso che l'approccio che contraddistingue l'Osservatorio di Astrid è quello di coniugare semplicità e elevati livelli di tutela, a parità di tutela si possono trovare soluzioni più semplici ed efficaci. Con questo approccio è stata formulata la proposta che segue:

- fare espressamente salve le disposizioni più semplificate e le attestazioni dei tecnici previste dalla disciplina di settore, ad esempio nel campo della pubblica incolumità o dei beni culturali;
- prevedere che per l'acquisizione di più atti di assenso si proceda, su istanza del privato, con la **presentazione esclusivamente degli elaborati tecnici occorrenti all'adozione dei relativi atti di assenso, mediante la conferenza di servizi della PAS;**
- distinguere il caso in cui **c'è un solo vincolo (ad eccezione del vincolo di cui alla parte II del codice su beni culturali) e occorre una sola autorizzazione,** prevedendo una disciplina analoga a quella indicata per gli impianti ubicati nei siti di cui all'art. 136, lettere b) e c) del d.lgs. n. 42/2004: ove nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza non venga comunicato il diniego dell'amministrazione competente o della soprintendenza, fatti salvi i termini delle integrazioni documentali, **l'intervento si intende autorizzato**;
- **estendere le attività del tutto libere individuate al comma 9 dell'articolo 7** del decreto, e cioè non soggette ad alcune atto di assenso o nulla osta comunque denominato, ad altre attività in precedenza non soggette ad alcun atto di assenso (**emendamento n. 2**).

La transizione energetica, come noto, dipende in larga misura dagli impianti di dimensione più grande, ma comunque occorre fare attenzione a non aggravare costi e tempi per gli impianti più piccoli, che rischierebbero di disincentivare l'efficientamento energetico degli edifici e la riduzione della dipendenza energetica delle PMI. Un solo esempio: CNA ha stimato che i capannoni industriali o artigianali delle imprese fino a 10 dipendenti potrebbero potenzialmente mettere a disposizione una superficie di 400 milioni di mq per l'installazione di impianti al servizio delle imprese.

3. Il **terzo punto di attenzione** riguarda **le autorizzazioni**: il tema di fondo da affrontare è quello dei tempi effettivi di conclusione delle procedure. A questo fine, vanno individuati sulla base dell'esperienza applicativa, anche in una fase successiva all'adozione del decreto correttivo, gli ulteriori interventi idonei ad accelerare le procedure. Sul punto, restando al correttivo, si osserva che la previsione già presente nel d.lgs. n. 190/ 2024 dell'acquisizione dell'intesa con la Regione/i competenti, successivamente alla conclusione positiva della conferenza di servizi

rischia di essere un fattore di ulteriore dilatazione dei tempi del procedimento. In coerenza con il principio del procedimento unico, si ritiene che l'apporto della Regione competente possa essere valorizzato attraverso l'acquisizione dell'intesa nell'ambito della conferenza di servizi, evitando che, dopo anni dall'avvio del procedimento, si possa rischiare di ricominciare da capo (**emendamento n. 4**).
Si ricorda, inoltra, il grande tema trasversale, che potrà essere affrontato già nel correttivo e successivamente attraverso l'adozione di linee guida, del coordinamento puntuale della disciplina delle rinnovabili con le discipline settoriali (edilizia, vincoli, connessioni, espropri etc.)

4. Il **quarto punto di attenzione** è la **digitalizzazione delle procedure e il SUER**: a fronte dell'esigenza di accelerare il processo di implementazione, sembra essenziale assicurare l'interoperabilità tra il SUER e gli sportelli unici delle attività produttive che già interoperano con le altre amministrazioni.

L'Osservatorio ha, altresì, formulato **alcune raccomandazioni**, che vanno oltre il correttivo, ma sono necessarie per **assicurarne l'attuazione e proseguire l'opera di semplificazione**.

È essenziale dedicare la massima attenzione alle risorse umane e tecnologiche necessarie all'implementazione, al monitoraggio puntuale dei tempi di conclusione delle procedure e alla necessità di una grande attività di sostegno, assistenza, help desk e formazione degli operatori, in stretta collaborazione con le Regioni e l'Anci e con il coinvolgimento degli operatori, che sono indispensabili per il successo degli ambiziosi obiettivi di semplificazione e accelerazione delle procedure.

Inoltre, occorre un grande impegno sugli ulteriori pilastri dell'accelerazione delle procedure, quali l'individuazione delle aree idonee, delle zone di accelerazione, l'effettiva applicazione del principio dell'interesse pubblico prevalente e la integrazione con la disciplina delle connessioni.

È necessario, infine, tener presente che l'opera di semplificazione non si conclude con il decreto correttivo, ma è un processo che avanza per aggiustamenti successivi. Sulla base dell'esperienza applicativa si dovranno individuare criticità, ostacoli da rimuovere e ulteriori interventi per accelerare le procedure.