CONFINDUSTRIA

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 - Atto del Governo 332

Audizione Parlamentare

4 novembre 2025

1. Premessa

Confindustria ritiene che l'**evoluzione del mix energetico nazionale** possa contribuire a rendere l'Italia più competitiva, assicurando al contempo un miglioramento dei profili di sicurezza ed indipendenza energetica sia per la generazione di energia elettrica sia per quella di calore.

Rendere l'Italia più competitiva sui mercati internazionali, ovviamente, significa intraprendere azioni concrete per **mitigare il costo dell'energia**, tema centrale per l'economia del Paese, poiché per molti settori industriali **rappresenta una delle voci di costo più rilevanti e incomprimibile, tanto da spingere molte aziende a ritenerlo uno dei principali driver per indirizzare gli investimenti**.

Il differenziale di prezzo fra l'Italia e il resto d'Europa risulta essere sempre più marcato: nel 2024 il **divario di prezzo dell'energia elettrica in Italia è stato del 38% in più rispetto alla Germania, l'87% in più rispetto alla Francia e il 72% in più rispetto alla Spagna**.

Nei primi nove mesi del 2025, il **prezzo medio dell'energia elettrica all'ingrosso in Italia è stato di 116,5 €/MWh, tra i più alti d'Europa**: **+31% rispetto alla Germania (88,8 €/MWh) e quasi il doppio rispetto alla Francia (61,5 €/MWh) e alla Spagna (63,1 €/MWh**).

Questo **divario pesa sull'intero apparato manifatturiero**, **erodendo la competitività e aumentando i costi di produzione in tutte le filiere**. **Ridurlo è una priorità nazionale**, **da perseguire con un incremento stabile della produzione da fonti rinnovabili**, **accompagnato da semplificazione amministrativa, certezza regolatoria e tempi autorizzativi coerenti con le esigenze industriali**.

Guardando a questi dati di contesto è evidente la necessità di **intraprendere azioni concrete in grado di puntare alla produzione domestica di energia e promuovendo lo sviluppo di soluzioni e filiere tecnologiche nazionali**.

Le rinnovabili rappresentano, infatti, una leva strategica per abbassare i costi energetici, rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti e sostenere la competitività del Paese. Tuttavia, la crescita procede lentamente.

Volendo fare un "bilancio energetico" per le FER, dai dati pubblicati da Terna, **al 30 settembre 2025** la potenza installata ha raggiunto 81 GW, + 4,4 GW in più rispetto ai 77 GW di fine 2024. Tale valore è inferiore del **16% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente**. Samo quindi ben lontani dai 9 GW annui necessari per centrare gli obiettivi che ci siamo dati come Paese nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima al 2030 (131 GW).

Nel confronto europeo, la distanza è marcata: tra il 2015 e il 2024 la capacità rinnovabile italiana è aumentata del 44%, contro il +93% della Germania, il +75% della Francia e il +78% della Spagna.

Il rallentamento non è dovuto alla mancanza di capitali, ma a procedure autorizzative lente e a una normativa frammentata. L'Italia dispone delle competenze tecnologiche, industriali e finanziarie per raggiungere gli obiettivi fissati: **occorre ora liberare il potenziale produttivo, creando un contesto più efficiente, prevedibile e favorevole agli investimenti**.

Gli operatori del settore energetico sono interessati a procedere con la trasformazione del nostro mix di generazione, per questo crediamo si debba lavorare rapidamente per **abilitare l'installazione degli impianti rinnovabili**, **risolvendo con urgenza i problemi che affliggono questo processo, ossia: costi, *permitting*, disponibilità di aree idonee, connessioni e saturazione della rete**.

La **prima grande sfida per l'installazione degli impianti FER è la disponibilità di superfici per l'installazione degli impianti**, **che rappresenta circa il 20% del costo del KWh prodotto**. **A tal fine, assume sempre più rilievo ribadire la necessità di massimizzare le aree idonee**, **intendendo il concetto di *"non idoneità"* come residuale, eccezionale e, comunque, non inibitorio della realizzazione degli impianti FER**.

Su questo tema, **riproponiamo** in questa sede **alcuni correttivi al DL n. 63/2024** (15 maggio 2024) **c.d. "DL Agricoltura",** approvato lo scorso anno, **prevedendo l'estensione delle aree idonee ex lege per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra**. In particolare, **dovrebbero essere considerate idonee anche le "aree oggetto di bonifica", le "aree 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 e le cave), **le miniere e le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela paesaggistica**.

Con riferimento alla realizzazione di impianti fotovoltaici compatibili con la produzione agricola, rileviamo la **necessità di un adeguamento delle Linee Guida MASE sull'Agrivoltaico alla luce delle evoluzioni tecnologiche**, delle competenze tecniche e dell'opportunità strategica di realizzare nelle aree agricole tutte le configurazioni tecniche che consentano di contemperare produzione agricole ed energetiche, da quelle elevate da terra a quelle interfilari.

La **corretta definizione delle Aree Idonee allo sviluppo della nuova capacità rinnovabile deve essere sviluppata, oltre che a livello nazionale, anche e soprattutto**

a livello locale, in quanto la legislazione regionale rischia di frammentare le procedure e minare il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione del Paese.

Il Decreto Aree Idonee - D.M. 21/06/2024 entrato in vigore il 3 luglio 2024 - è stato parzialmente sospeso in via cautelare dal Consiglio di Stato con **l'ordinanza n. 4298 del 14 novembre 2024**, poiché sono stati rilevati **profili di problematicità nella norma che consente alle Regioni di dichiarare "non idonee" anche le aree che, ai sensi del D.Lgs. 199/2021,** sono **già state individuate come idonee per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili**, portando a regimi diversi da Regione a Regione.

La successiva **sentenza n. 9155 del Tar Lazio del 13 maggio 2025 che annulla l'articolo 7, commi 2 e 3, del Decreto ministeriale del 21 giugno 2024, c.d. DM Aree Idonee** - che **dispongono i criteri sulla base dei quali le Regioni devono individuare le aree idonee e non idonee**.

La sentenza allunga ulteriormente i tempi per avere quel quadro normativo certo che da sempre si attende. L'**incertezza normativa sta compromettendo la stabilità necessaria per gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili e ostacolando il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.

Alcune Regioni sono andate avanti con la definizione delle normative in materia e anche in questi casi assistiamo ad un inevitabile proliferarsi del contenzioso amministrativo. Molte Regioni sono invece in attesa dei pronunciamenti dei tribunali amministrativi sui procedimenti in atto, con una sostanziale paralisi del settore. Si auspica in un'individuazione armonizzata delle aree idonee a livello nazionale e un rapido superamento del contenzioso.

In materia di ***permitting*** sono necessari, inoltre, la **corretta implementazione della Direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. RED III) e il rafforzamento del Testo Unico (TU) Rinnovabili**.

È pertanto fondamentale dare piena attuazione agli indirizzi fissati dalla Direttiva in materia di **pianificazione territoriale e accelerazione delle procedure autorizzative**, assicurando una coerente **mappatura delle aree idonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili**. Tale mappatura dovrà essere condotta in modo integrato, tenendo conto sia del **potenziale tecnico nazionale**, sia della **disponibilità effettiva di superfici terrestri, marine e delle acque interne**, così come previsto dallo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva (UE) 2023/2413.

All'interno di tale quadro, **assume rilievo strategico** la **predisposizione dei piani nazionali e regionali che individuano, come sottoinsieme delle aree mappate,** le cosiddette **"zone di accelerazione" per le diverse tecnologie FER, nelle quali i procedimenti autorizzativi devono essere semplificati e soggetti a termini ridotti**.

È quindi auspicabile che sia **rispettata la scadenza del 21 febbraio 2026**, entro la quale gli Stati membri dovranno completare e notificare alla Commissione europea i piani di designazione delle zone di accelerazione**. Il rispetto di tale termine costituirebbe un passo decisivo verso una armonizzazione nazionale delle regole, contribuendo a evitare le difformità che si stanno manifestando nelle discipline regionali sull'individuazione delle "aree idonee" e a garantire maggiore coerenza e stabilità agli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.**

2. Proposte migliorative di Confindustria allo Schema di Decreto correttivo

Il **Decreto Legislativo 25 novembre 2024, n. 190** — il cosiddetto *Testo Unico FER* — **ha rappresentato un passo significativo verso la semplificazione dei regimi amministrativi per la produzione di energia rinnovabile**, ponendo le **basi per una gestione più uniforme e razionale dei procedimenti** e **contribuendo al raggiungimento degli obiettivi** del **PNRR**.

Nel complesso, il correttivo accoglie numerose proposte avanzate da Confindustria. – tra cui la reintroduzione degli impianti di accumulo nel regime di pubblica utilità, il potenziamento della piattaforma digitale SUER e l'ampliamento dei termini procedimentali nell'Autorizzazione Unica e nella PAS.

Tuttavia, **permangono alcuni nodi non risolti** che rischiano di attenuare l'efficacia semplificatoria del provvedimento.

In primo luogo, i **richiami puntuali al Testo Unico dell'Edilizia**, pur volti a garantire coerenza normativa, possono tradursi in un aggravio procedurale e compromettere l'obiettivo di uniformità e snellezza perseguito dal Testo Unico FER. **Confindustria propone di eliminarli o, in alternativa, di introdurre una clausola di compatibilità automatica con gli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti nelle aree idonee e zone di accelerazione, in coerenza con l'art. 20 del D.Lgs. 199/2021**.

Un secondo elemento critico riguarda il **principio dell'interesse pubblico prevalente**. **Nonostante il correttivo ne rafforzi la portata nelle aree idonee, la sua piena operatività resta subordinata all'adozione di un D.P.C.M., rinvio che ne limita gli effetti immediati**. **Confindustria sottolinea la necessità che il principio sia immediatamente efficace**, senza ulteriori passaggi regolatori, per garantire certezza agli investitori e coerenza con le finalità del PNRR

Altro tema strategico è l'assenza, nel testo correttivo, di una **definizione normativa dell'agrivoltaico**. Questa **lacuna lascia irrisolta una delle tecnologie più promettenti per la transizione energetica e rischia di perpetuare difformità interpretative tra le amministrazioni.**

A ciò si aggiunge la **mancata estensione della pubblica utilità e dell'esproprio alle infrastrutture necessarie alla costruzione e all'esercizio degli impianti**, che continua a creare incertezze operative, ritardi nei procedimenti e difficoltà di bancabilità dei progetti. **Confindustria ribadisce l'esigenza di riconoscere espressamente tale possibilità, sia in regime di PAS che di Autorizzazione Unica, per assicurare coerenza con gli obiettivi del PNIEC e del PNRR.**

Permangono, inoltre, **necessità di criteri uniformi e modalità operative chiare a livello nazionale per evitare disomogeneità applicative sulla disciplina delle compensazioni territoriali**, che **recepiscono la proposta di graduare gli importi in funzione dell'impatto (ora compreso tra lo 0,5% e il 3% del valore della produzione nei primi cinque anni).**

Confindustria propone, infine, di definire chiaramente i casi di rifacimento e repowering e di qualificare come non sostanziali, e quindi soggetti a PAS, **gli interventi sulle opere di connessione.**

Di seguito sono presentate le osservazioni in forma puntuale rispetto ai singoli articoli del Decreto, con l'obiettivo di incrementare la chiarezza normativa, l'efficienza procedurale e la coerenza del quadro regolatorio in materia di fonti rinnovabili.

Osservazioni puntuali

Impianti di accumulo (Art. 1)

Confindustria accoglie con favore il reinserimento degli impianti di accumulo tra quelli di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. Si propone di chiarire che l'energia utilizzata per il funzionamento dei sistemi di accumulo sia equiparata all'autoconsumo, ai fini delle compensazioni economiche e ambientali.

Riferimenti al Testo Unico dell'Edilizia (Art. 1)

Apprezzata la soppressione dei rinvii generici, restano però i richiami puntuali agli articoli 7, e 8, che rischiano di reintrodurre aggravi procedurali.

Confindustria propone di eliminarli e introdurre una **clausola di compatibilità automatica** con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi nelle aree idonee e zone di accelerazione, in coerenza con l'art. 20 del D.Lgs. 199/2021.

Principio dell'interesse pubblico prevalente (Art. 3)

Si chiede che il principio sia **immediatamente operativo nelle aree idonee**, senza rinvii a decreti attuativi. Inoltre, per evitare applicazioni arbitrarie, **si propone di chiarire cosa si intenda per "prove evidenti di effetti negativi significativi", definendo criteri oggettivi di valutazione.**

Definizioni (Art. 4)

Si propone di introdurre una **definizione normativa di "agrivoltaico"** e di "**area occupata dall'impianto**", al fine di evitare interpretazioni difformi, **e di includere esplicitamente gli accumuli tra gli impianti ibridi e le infrastrutture indispensabili**. È inoltre opportuno prevedere la possibilità di un aggiornamento periodico delle fattispecie contemplate negli allegati che tenga conto della continua evoluzione tecnologica.

Avvio dei lavori (Art. 4, comma 1, lett. b)

La formulazione attuale — "prima obbligazione giuridicamente vincolante" — non rappresenta l'effettivo avvio dei lavori. Confindustria propone di riferirsi all'**"inizio dei lavori di cantiere"**, identificato con l'apertura del cantiere e le prime opere civili, per evitare distorsioni su cronoprogrammi e incentivi.

Opere connesse (Art. 4, comma 1, lett. f-ter)

Confindustria condivide la soppressione dell'inciso «fatta eccezione per gli interventi edilizi» e sottolinea che **cavidotti, sottostazioni e manufatti funzionali** devono essere trattati unitariamente nelle procedure autorizzative.

SUER (Art. 5)

Positiva la previsione di potenziamento della piattaforma SUER. Confindustria propone di renderne **obbligatorio l'utilizzo per tutte le tipologie di interventi FER**, introducendo funzioni di tracciabilità, monitoraggio e alert automatici per ritardi procedimentali.

EFFETTO CUMULO (Art. 6, comma 3)

Si propone di sostituire "ovvero" con "nonché", per evitare interpretazioni cumulative, e di chiarire che gli interventi riferibili a soggetti diversi o su particelle non contigue **non configurano un unico progetto**.

OBBLIGO DI PREDISPORRE SISTEMI DI SMALTIMENTO DELLE ACQUE METEORICHE (ART.6, COMMA 4)

Confindustria esprime perplessità sull'obbligo generalizzato di predisporre sistemi di smaltimento delle acque meteoriche, che può risultare ridondante o tecnicamente inappropriato.

Confindustria propone di mantenere il principio di adeguatezza tecnica e di eliminare la previsione generalizzata, lasciando ai progettisti la definizione delle soluzioni più idonee.

EDILIZIA LIBERA (ART. 7)

Confindustria accoglie positivamente il riconoscimento della compatibilità automatica degli interventi FER con gli strumenti urbanistici nelle aree idonee, ma **chiede di eliminare l'obbligo di preventiva comunicazione edilizia e di estendere l'esproprio alle infrastrutture indispensabili (art. 4), sia nei procedimenti PAS sia in quelli di Autorizzazione Unica, in coerenza con gli obiettivi PNRR e PNIEC**.

VINCOLI PAESAGGISTICI (ART. 7, comma 2)

Finora la normativa in materia di autorizzazione paesaggistica indicava un elenco di interventi che, seppure incidenti su beni sottoposti a vincoli paesaggistici, si potevano realizzare senza richiedere autorizzazione paesaggistica ai sensi del DPR 31/17.

La previsione dell'art 7, comma 2, del TU rinnovabili, sostanzialmente confermata dal correttivo, stabilisce invece che la mera esistenza del vincolo paesaggistico comporta la necessità di ricorrere alla PAS: tale riferimento eccessivamente ampio ai vincoli rischia di travolgere la precedente semplificazione contenuta in norme specifiche.

COMUNE PROCEDENTE (ART.8, COMMA 3-BIS)

La disposizione individua il "comune procedente" nei casi in cui un impianto coinvolga più territori comunali, ma non specifica chiaramente il criterio di riferimento. **Confindustria propone di precisare che la "maggior porzione dell'impianto" deve riferirsi esclusivamente alle aree occupate dall'impianto principale, e non a quelle destinate a opere di connessione o infrastrutture accessorie.** Tale chiarimento eviterebbe interpretazioni difformi e garantirebbe un'uniformità procedurale tra le amministrazioni competenti, riducendo conflitti di competenza e tempi di approvazione.

LEGITTIMA DISPONIBILITÀ DELL'AREA" (ART-8, COMMA 4, LETTERA B)

Il correttivo chiarisce che la legittima disponibilità dell'area può essere dimostrata anche mediante contratti preliminari di compravendita o diritti di superficie, in linea con la prassi consolidata.

Per le opere connesse, si suggerisce, inoltre, di **ammettere la possibilità di comprovare la disponibilità mediante l'istanza di ottenimento del titolo o autorizzazione, considerato che i tracciati possono variare durante l'iter**.

Si propone, infine, **di limitare il valore di diniego dei dissensi amministrativi ai soli casi in cui il parere sia obbligatorio e vincolante**, in modo da evitare interpretazioni eccessivamente restrittive e contrarie ai principi di semplificazione della PAS.

TEMPISTICA PER L'ESECUZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO (ART. 8, COMMA 10)

Confindustria chiede di ridurre i tempi per l'adozione ed esecuzione del decreto di esproprio, proponendo una procedura urgente con termini perentori.

Confindustria propone di applicare la procedura urgente prevista dall'art. 22 del Testo Unico Espropri anche nell'ambito della PAS, stabilendo: 60 giorni per l'adozione del decreto di esproprio; 6 mesi per la sua esecuzione.

DECADENZA DEL TITOLO ABILITATIVO (ART. 8 COMMA 11)

Confindustria propone di riferire la decadenza alla conclusione dei lavori di costruzione, in linea con la disciplina PAS, ed escludere dal computo i ritardi dovuti a forza maggiore o a inadempienze del gestore di rete.

ACQUISIZIONE DEL TITOLO PER INTERVENTI EDILIZI (ART.8, COMMA 12)

L'acquisizione del titolo edilizio ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. 380/2001 **non dovrebbe rappresentare un prerequisito alla presentazione dell'istanza di PAS, poiché la localizzazione delle opere (cabine, tracciati di connessione) è definita solo durante il procedimento**.

Confindustria propone che il titolo edilizio sia ottenuto in parallelo o successivamente, una volta stabiliti i tracciati definitivi, così da evitare riaperture procedurali e aggravi di tempi.

Si suggerisce, inoltre, di classificare come modifiche non sostanziali (regime PAS) gli interventi limitati alle sole opere di connessione, quando rispettino specifici requisiti tecnici, riconoscendone la natura accessoria.

COMPENSAZIONI (ART.8, COMMA 4, LETTERA B)

Il riferimento alla "risorsa" ai fini delle compensazioni risulta generico e suscettibile di interpretazioni difformi da parte delle Regioni. **Confindustria propone pertanto di introdurre una definizione univoca a livello nazionale**, che precisi i parametri e le modalità di calcolo delle compensazioni, **assicurando coerenza e parità di trattamento su tutto il territorio nazionale.**

AUTORIZZAZIONE UNICA (ART.9)

Confindustria valuta positivamente l'ampliamento dei termini per l'integrazione documentale e chiede di rafforzare la flessibilità del procedimento, rendendo più efficace la VIA e prevedendo l'esproprio urgente anche in questo regime.

Si chiede, inoltre, di chiarire cosa si intenda per "risorsa" ai fini della documentazione da allegare, includendo anche le superfici pubbliche.

REGIME CONCESSORIO (ART.10)

Confindustria chiede di chiarire che il regime concessorio si riferisce esclusivamente alle aree pubbliche destinate all'impianto di produzione, non alle opere di connessione, e di coordinare espressamente la disciplina con il Testo Unico delle Acque.

RISOLUZIONE EXTRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE (ART.12-BIS)

Confindustria valuta positivamente l'introduzione di strumenti conciliativi gestiti da Acquirente Unico, ma propone di renderli più vincolanti attraverso termini certi e meccanismi di silenzio-assenso.

REPOWERING (ALLEGATO B)

Confindustria propone di definire chiaramente i casi di rifacimento e repowering e di qualificare come non sostanziali, e quindi soggetti a PAS, **gli interventi sulle sole opere di connessione.**

PROPOSTA DI RIMODULAZIONE SOGLIE DI COMPETENZA STATALI E REGIONALI

Confindustria ritiene **essenziale semplificare** e **rendere più efficiente le procedure autorizzative per gli impianti rinnovabili, garantendo al contempo uniformità e certezza normativa a livello nazionale**. A tal fine, **si propone di rimodulare le soglie di competenza tra Stato e Regioni, sia per l'iter ambientale sia per la costruzione e l'esercizio degli impianti**.

Nello specifico si chiede:

- l'**applicazione** dell'**edilizia libera per impianti fotovoltaici e agrivoltaici ricadenti in aree di accelerazione con P<10 MW** (Allegato A, Sez. I)
- l'**applicazione della PAS per impianti fotovoltaici e agrivoltaici ricadenti in aree di accelerazione** con **potenza superiore a 10 MW e fino a 20 MW** (Allegato B, Sez. I)
- **AU Nazionale per BESS sopra i 10 MW** (Allegato C, Sez. I, II)
- **AU Nazionale per impianti fotovoltaici** con **P>50 MW** (Allegato C, Sez. I, II)
- **VIA Nazionale per impianti fotovoltaici o agrivoltaici** con **P>20 MW** (Art 13, comma 2, lett. a), lett. b), lett. d)