Audizione WWF Italia ETS del 30 ottobre 2025
dinanzi alle Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive)
della Camera dei deputati

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

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

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Priorità di intervento: aree "idonee" e zone di accelerazione. – 3. Interesse pubblico prevalente: ambito di applicazione e deroghe. – 4. Vincolo paesaggistico e recepimento del DPR 31/2017. – 5. Istituzione di un meccanismo di rendicontazione e trasparenza per le misure di compensazione.

1. Introduzione

Il quadro regolatorio in materia di energia rinnovabile rappresenta un nodo fondamentale per garantire il raggiungimento degli obiettivi europei al 2030 e, più in generale, per assicurare una transizione energetica giusta, rapida e rispettosa della natura e dei territori. Da tempo si avvertiva l'esigenza di un testo unico che riunisse in modo coerente e organico le diverse fonti normative in materia, e il decreto legislativo n. 190/2024 ha senza dubbio rappresentato un importante passo avanti in questa direzione, pur lasciando irrisolte alcune questioni di fondo.

Gli atti oggi in discussione dovrebbero costituire l'occasione per colmare tali lacune, superando gli ostacoli che si sono manifestati in questo primo anno di applicazione e garantendo un effettivo allineamento con la normativa europea, in particolare con la direttiva (UE) 2023/2413 (di seguito "**RED III**"). Tuttavia, l'esame congiunto dei due atti mette in luce come il sistema italiano resti ancora disomogeneo, con margini significativi di miglioramento sia sul piano della chiarezza normativa, sia su quello della semplificazione amministrativa e del coinvolgimento territoriale.

In tale contesto, come meglio illustrato in seguito, con riferimento all'atto 332 emergono diversi profili critici relativi al corretto recepimento della normativa europea e alla necessità di costruire un quadro regolatorio complessivo realmente coerente con l'obiettivo di semplificazione amministrativa. Con riferimento all'atto 324, invece, merita particolare attenzione il tema dei biocarburanti, il cui impatto ambientale risulta significativo, soprattutto quando provenienti da colture dedicate o da importazioni. In questa prospettiva, è fondamentale che il quadro regolatorio risulti pienamente conforme alle disposizioni europee e ai principi di sostenibilità ambientale e che il loro utilizzo sia limitato ai settori dove non esistono alternative tecnologiche mature, come il trasporto aereo e, in parte, quello marittimo, mentre nel trasporto di persone e merci su strada l'elettrificazione appare come la strada obbligata, largamente più efficiente.

Il WWF intende qui offrire il proprio contributo evidenziando le aree che necessitano di un intervento puntuale più urgente, nonché di maggiore coerenza. Solo attraverso un quadro regolatorio stabile e chiaro sarà possibile, infatti, accelerare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ridurre i conflitti territoriali e garantire che la transizione energetica italiana sia davvero tempestiva ed equa.

2. Priorità di intervento: aree "idonee" e zone di accelerazione

Se, a livello europeo, è stato opportunamente introdotto il concetto di *zona di accelerazione* (da ultimo con la RED III), con l'obiettivo di favorire, già in sede di pianificazione, l'individuazione di aree particolarmente vocate allo sviluppo delle energie rinnovabili, delineando un percorso chiaro e rispettoso delle prerogative ambientali e territoriali, la sua traduzione in termini operativi nel contesto italiano ha finito, purtroppo, per risolversi in un complesso intreccio di competenze normative e amministrative, che ha prodotto effetti sostanzialmente paralizzanti.

Come noto, infatti, nel quadro regolatorio nazionale, il primo passo è stato compiuto con il decreto legislativo n. 199 del 2021, che ha introdotto la nozione di *area idonea*, demandando alle Regioni il compito di individuarle **con legge** e prevedendo per esse solo limitate semplificazioni procedimentali. Soltanto in un secondo momento, con il decreto legislativo n. 190/2024, si è arrivati a recepire formalmente la nozione di *zone di accelerazione*, lasciando però invariato il concetto, e quindi il regime giuridico, delle *aree idonee*.

Oggi, a seguito dell'annullamento da parte del TAR Lazio del decreto sulle aree idonee, dei numerosi contenziosi insorti in materia e della mancata predisposizione di un nuovo decreto ministeriale da parte del MASE, si assiste a un quadro caratterizzato da crescenti incertezze, continui rallentamenti e, soprattutto, da una totale assenza di un impianto normativo stabile, coerente e chiaramente definito per aree idonee e zone di accelerazione.

In questo contesto, appare particolarmente significativo il mancato intervento dell'**atto n. 332** sul punto. È ormai indispensabile, infatti, fornire un chiarimento preciso sulle definizioni stesse di queste categorie di aree, sul loro reciproco rapporto e, soprattutto, sulle competenze

specifiche spettanti alle Regioni e agli enti locali, così da superare le numerose ambiguità interpretative che oggi ostacolano sia la pianificazione territoriale, sia le scelte degli operatori del settore.

Esempio evidente di tali incertezze applicative è lo stesso **atto 332**, che, all'articolo 13, modifica l'articolo 13 del d.lgs. 190/2024 ("*Coordinamento con la disciplina in materia di valutazioni ambientali*") stabilendo che:

- sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale anche gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 25 MW **nelle zone di accelerazione** (art. 13, comma 2, let. b) del d.lgs. 190/2024);
- sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano statale anche gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 12 MW **nelle zone di accelerazione** (art. 13, comma 2, let. b del d.lgs. 190/2024).

Tale intervento normativo, del quale non si comprende affatto la *ratio*, omette del tutto di considerare **gli impianti in zone di accelerazione sono espressamente esonerati dallo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale**, come espressamente previsto sia dall'articolo 12, comma 10, let. b) del d.lgs. 190/2024, che dalla RED III. Non solo, dunque, detta modifica crea confusione sul regime amministrativo applicabile e si pone in contrasto con la RED III, ma mette ben in luce le difficoltà di intervento in relazione alle aree idonee e alle zone di accelerazione.

Sul punto, occorre assolutamente evitare che la coesistenza delle *aree idonee* e delle *zone di accelerazione* nell'ordinamento giuridico si traduca, di fatto, in un ulteriore aggravamento dei procedimenti di individuazione delle zone di accelerazione. La RED, infatti, è estremamente chiara nel delineare l'*iter* che conduce all'identificazione delle *zone di accelerazione*, sia con riferimento alle modalità, sia con riguardo alle tempistiche. Se dovesse consolidarsi – come sembra emergere dalle relazioni illustrative e da diversi interventi normativi in materia – l'interpretazione secondo cui le *zone di accelerazione* rappresentano una sottocategoria delle *aree idonee*, da individuarsi secondo quanto previsto all'articolo 20 del d.lgs. 199/2021, ne deriverebbe una violazione significativa e diretta della RED III.

Infatti, per pervenire all'individuazione delle *aree idonee* ai sensi del citato articolo 20 d.lgs. 199/2021, sarebbe necessario: un decreto ministeriale, tuttora mancante, che definisca principi e criteri uniformi, previa intesa della Conferenza unificata (peraltro, ci sono voluti anni per giungere all'adozione di quello poi annullato dal TAR); una molteplicità di leggi regionali di attuazione, inevitabilmente condizionate da differenti orientamenti politici, con il conseguente rischio di contenziosi costituzionali; nonché ulteriori atti amministrativi di recepimento, anch'essi potenzialmente fonte di contenziosi amministrativi. Di conseguenza, qualora le zone di accelerazione per essere individuate e considerate definitive dovessero attendere la definizione delle aree idonee, si determinerebbe gravissimo aggravio sotto il profilo amministrativo, procedurale e finanziario, con l'unico effetto di rinviare, rallentare e rendere

estremamente complesso il processo di individuazione delle *zone di accelerazione*, in evidente contrasto con gli obiettivi e lo spirito della normativa europea.

È pertanto indispensabile procedere con urgenza a una complessiva razionalizzazione della *tassonomia* delle aree destinate all'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile. Tale razionalizzazione potrebbe, ove necessario, comportare l'eliminazione del riferimento alle *aree idonee*, assorbendone il contenuto all'interno delle *zone di accelerazione* e recependo in queste ultime le aree già individuate dall'articolo 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021.

In ogni caso, un chiarimento definitorio e tassonomico in tal senso appare preliminare e imprescindibile rispetto a qualsiasi ulteriore intervento di modifica o integrazione del quadro regolatorio nazionale.

3. Interesse pubblico prevalente: ambito di applicazione e deroghe

L'art. 3 del Testo Unico Rinnovabili affronta il tema dell'interesse pubblico prevalente, nell'intento di recepire l'articolo 16-*septies* della Direttiva europea 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, per come modificata *inter alia* dalla RED III. Tuttavia, tale recepimento risulta mal posto e crea significativi dubbi interpretativi capaci di rallentare lo sviluppo delle rinnovabili.

In questa prospettiva, l'**atto 332** si limita ad escludere che il comma 2 dell'articolo 3, relativo ai casi di deroga del principio dell'interesse pubblico prevalente, si applichi nel caso di aree qualificate come idonee ovvero come zone di accelerazione. Tuttavia, tale modifica, sebbene assolutamente condivisibile, risulta del tutto insufficiente a sanare il significativo disallineamento con la norma europea a cui si sta dando attuazione, con evidente impatto anche sull'**atto 324**, che senza nulla prevedere a proposito, considera l'articolo 3 del d.lgs. 190/2024 strumento di recepimento dell'articolo 16-septies della RED (così p. 45 della relazione illustrativa all'**atto 324**).

Tuttavia, l'art. 16-*septies* della RED richiede che, entro il 21 febbraio 2024 e fino al raggiungimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedano affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la **pianificazione**, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e **nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica**, nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini delle direttive richiamate. L'art. 16-*septies* della RED conclude, inoltre, specificando che, **in circostanze puntuali e debitamente giustificate**, gli Stati membri possono limitare l'applicazione dell'articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC).

Sia l'**atto 332**, che l'**atto 324** continuano ad avallare un recepimento ambiguo e lacunoso della disposizione europea. In primo luogo, si continua ad omette di considerare la connotazione di interesse pubblico prevalente delle FER in relazione a tutte le attività di pianificazione. Un'omissione più che eloquente se si considera come ad oggi i processi di pianificazione territoriale assumano sempre di più rilevanza strategica nella risoluzione dei potenziali conflitti tra rinnovabili e altri interessi pubblici. Sul punto, come anticipato l'**atto 332** invece di garantire il principio per tutte le attività di pianificazione territoriale, si limita a riformulare la precedente versione dell'art. 3, al comma 3, che faceva salva «l'individuazione delle aree ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», in termini più espliciti ma che sostanzialmente non ne mutano, né ne ampliano la portata. Tale conclusione non è affatto condivisibile non solo perché comporta un cattivo recepimento della normativa europea, ma perché mina alla radice le potenzialità della norma, incapace di spiegare i suoi effetti su tutta l'attività di pianificazione, fondamentale e strategica per ridurre le potenziali frizioni tra l'interesse alla produzione di energia rinnovabile e tutti gli altri interessi potenzialmente contrapposti.

Continua a risultare, inoltre, del tutto assente anche il riferimento all'interesse della salute e della sicurezza pubblica. È vero che il richiamo allo stesso art. 16-*septies* RED potrebbe estenderne l'applicazione anche in tal senso, ma si ritiene che tali disattenzioni possano generare significativi problemi interpretativi per gli operatori e le amministrazioni e alimentare un già corposo contenzioso amministrativo e costituzionale.

Da ultimo, le eccezioni ad ora previste al principio dell'interesse pubblico prevalente risultano ancora eccedere di gran lunga quanto previsto dalla RED.

Il comma 1 recita, infatti, che «In sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018».

Sebbene ci sia un espresso riferimento alla RED, l'attuale formulazione **aggiunge delle deroghe all'interesse pubblico prevalente del tutto assenti nella direttiva europea** e senza neanche meglio chiarire quali "prove evidenti" si possano presentare. Si ricorda in relazione alla disposizione della RED sull'*overriding public interest*, che, come correttamente indicato nella relazione illustrativa all'**atto 324** (p. 30 e p. 45), "*Member* ***States are clearly bound by these obligations***".

Si chiede pertanto di emendare tempestivamente l'articolo 2 dell'**atto 332** al fine di garantire il puntuale recepimento di quanto previsto nella RED.

4. **Vincolo paesaggistico e recepimento del DPR 31/2017**

L'articolo 7 del d.lgs. 190/2024, sostanzialmente confermato dall'**atto 332**, prevede che gli interventi elencati nell'Allegato A del medesimo decreto non possano essere realizzati in regime di attività libera qualora insistano su aree soggette a vincolo paesaggistico.

Tale disposizione, tuttavia, non tiene conto delle preesistenti semplificazioni già introdotte dal DPR 31/2017, tuttora vigente in quanto non abrogato dal d.lgs. 190/2024. Il DPR 31/2017, infatti, all'Allegato A ("*Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica*"), individua una serie di interventi che, pur ricadendo su beni sottoposti a vincoli paesaggistici, sono esonerati dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica.

Tra tali interventi rientrano anche opere di piccola scala di produzione di energia da fonti rinnovabili, precedentemente in attività libera, tra cui:

- A.6. installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni; 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 dell'art. 7-bis del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, non ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- A.7. installazione di micro generatori eolici con altezza complessiva non superiore a ml 1,50 e diametro non superiore a ml 1,00, qualora tali interventi non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a), b) e c) limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici.

Alla luce di tali disposizioni, la formulazione contenuta nel d.lgs. 190/2024 rappresenta, di fatto, un significativo passo indietro rispetto al percorso di semplificazione amministrativa finora perseguito per gli impianti di piccola taglia. In particolare, interventi che in precedenza potevano essere realizzati in regime di attività libera, oggi ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata (PAS), con ulteriori dubbi interpretativi circa la necessità o meno di ottenere anche l'autorizzazione paesaggistica.

Questa situazione risulta particolarmente problematica per gli interventi di minima entità — come gli impianti fotovoltaici domestici installati sui tetti — che finora godevano di un regime amministrativo snello e di facile applicazione. L'obbligo di ricorrere alla PAS per tali interventi sembra comportare infatti un aggravio sproporzionato, non solo per i cittadini e gli operatori coinvolti, ma anche per le amministrazioni locali, chiamate a gestire un numero elevato di procedimenti aggiuntivi.

Si ritiene, pertanto, necessario intervenire per sanare questo mancato coordinamento normativo, recependo espressamente, all'interno dell'articolo 7 del d.lgs. 190/2024, le semplificazioni già

previste dal DPR 31/2017. Tale integrazione consentirebbe di ristabilire coerenza e chiarezza nel quadro regolatorio, evitando interpretazioni discordanti e garantendo una reale semplificazione procedurale per gli impianti di piccola scala, in piena coerenza con gli obiettivi di promozione delle fonti rinnovabili e di snellimento amministrativo.

5. Istituzione di un meccanismo di rendicontazione e trasparenza per le misure di compensazione

Se è certamente apprezzabile e condivisibile l'intento dell'**atto 332** di chiarire la portata applicativa delle misure di compensazione previste per gli impianti soggetti a PAS e ad Autorizzazione Unica, eliminando le incertezze interpretative e definendo un intervallo più ampio per la determinazione del *quantum* economico, non può tuttavia non rilevarsi come tale impostazione risulti ancora parziale. L'atto, infatti, si concentra principalmente sugli aspetti tecnico-economici delle compensazioni, trascurando di inquadrarle in una prospettiva più ampia, capace di valorizzare il coinvolgimento del territorio e la partecipazione attiva della cittadinanza nei processi di transizione energetica.

Dal testo del d.lgs. 190/2024 emerge con evidenza la mancanza di veri e propri meccanismi partecipativi e di strumenti di coinvolgimento effettivo delle comunità locali. Si omette, in tal modo, di considerare come, accanto alla complessità e alla lentezza dei procedimenti amministrativi, sia spesso proprio l'opposizione territoriale alla realizzazione di nuovi impianti a rappresentare uno dei principali fattori di rallentamento e di ostacolo allo sviluppo di energia rinnovabile. È dunque evidente che, accanto alla semplificazione burocratica, occorre agire anche sul piano del consenso sociale, costruendo percorsi di fiducia, trasparenza e collaborazione con i territori.

Superare questa *impasse* non è semplice né può ridursi a un'unica soluzione normativa. Tuttavia, ogni percorso efficace passa necessariamente attraverso un maggiore coinvolgimento del territorio, che permetta di riconoscere nelle comunità locali non solo soggetti passivi della transizione, ma protagonisti attivi e consapevoli. In tale direzione, il WWF ritiene indispensabile avviare una riflessione organica su nuovi meccanismi di partecipazione, capaci di andare oltre i limiti formali della partecipazione procedimentale oggi prevista, con l'obiettivo di promuovere una vera e propria *energy culture* diffusa, fondata sulla conoscenza, la condivisione e la responsabilità collettiva.

Se questa è una prospettiva di medio periodo, che guarda principalmente ai Comuni come interlocutori privilegiati, già nell'ambito del d.lgs. 190/2024 potrebbe essere opportunamente valorizzato il tema delle compensazioni territoriali, non solo in chiave economica, ma anche di trasparenza e conoscibilità dei benefici generati dalle fonti rinnovabili. In tale ottica, sarebbe utile prevedere – accanto alle disposizioni che disciplinano le compensazioni – l'obbligo per i Comuni di redigere e pubblicare annualmente un rapporto di rendicontazione delle somme ricevute a tale titolo, specificando in modo chiaro i concreti impieghi effettuati e quelli programmati.

Una misura di questo tipo avrebbe molteplici effetti positivi: aumenterebbe la trasparenza nell'utilizzo delle risorse derivanti dai progetti FER e consentirebbe ai cittadini di comprendere in modo immediato e accessibile la ricaduta economica e sociale degli interventi sul territorio. Inoltre, un simile strumento di rendicontazione non comporterebbe oneri per gli operatori del settore, ma potrebbe rappresentare un passo concreto verso una maggiore diffusione della conoscenza e della consapevolezza delle opportunità offerte dalle energie rinnovabili, contribuendo così a rafforzare il legame di fiducia tra cittadini e istituzioni e a consolidare la base sociale della transizione energetica.