

Numero 01216/2024 e data 12/09/2024 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 10 settembre 2024

NUMERO AFFARE 01131/2024

OGGETTO:

Ministro per la pubblica amministrazione.

Schema di decreto legislativo “*recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’art. 26, commi 4 e 5, lett. b) e d), legge n. 118/2022*”;

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. ULM_FP-0000979-P-16/08/2024, con la quale il Ministro per la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carla Ciuffetti.

Premesso.

1. Con nota prot. ULM_FP-0000979-P-16/08/2024, il Capo dell’Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione ha trasmesso, d’ordine del Ministro, uno schema di decreto legislativo “*recante*

disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lett. b) e d), legge n. 118/2022", approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 agosto 2024, recante il bollino della Ragioneria generale dello Stato. Con tale nota è stata fatta riserva di trasmettere l'AIR e ATN.

A corredo dello schema di decreto sono state trasmesse la relazione illustrativa vistata dal Ministro per la pubblica amministrazione, la relazione tecnica (entrambe recanti il suddetto bollino), nonché i contributi pervenuti dalle associazioni di categoria interessate.

1.1. Con nota prot. ULM_FP-0001025-P-05/09/2024 sono stati trasmessi i concerti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della cultura.

1.2. Con nota in data 9 settembre 2024, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione ha trasmesso la seguente documentazione:

- attestazione della deliberazione in esame preliminare dell'atto in epigrafe da parte del Consiglio dei ministri il 7 agosto 2024;
- relazioni AIR e ATN non recanti il bollino della Ragioneria generale dello Stato;
- valutazione del NUVIR in data 5 settembre 2024;
- nota in data 9 settembre 2024, sottoscritta d'ordine del Ministro, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;
- nota, in data 9 settembre 2024, sottoscritta d'ordine del Ministro, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero delle riforme istituzionali e della semplificazione normativa.

2. Lo schema di decreto legislativo costituisce attuazione dell'articolo 26 (*"Delega al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza e per la semplificazione in materia di fonti energetiche rinnovabili"*), comma 4 (*"Il Governo è delegato,*

altresì, ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche ai fini dell'adeguamento della normativa vigente al diritto dell'Unione europea, della razionalizzazione, del riordino e della semplificazione della medesima normativa, della riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini e delle imprese e della crescita di competitività del Paese”), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

3. L'atto in esame, composto da 15 articoli, prevede, per “*la costruzione ovvero l'esercizio degli impianti di produzione e dei sistemi di accumulo di energia da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti*” (art. 1), regimi amministrativi destinati a sostituire quelli attualmente vigenti, che comprendono fattispecie di “*attività libera*” (art. 7), fattispecie sottoposte a “*procedura abilitativa semplificata*” (art. 8) e fattispecie sottoposte ad “*autorizzazione unica*” (art. 9).

Tali fattispecie sono individuate negli allegati A, B e C: gli allegati A e B sono suddivisi in sezioni relative ad interventi nuovi e interventi su impianti già esistenti, mentre l'allegato C distingue gli interventi di competenza regionale da quelli di competenza statale. L'allegato D elenca le vigenti disposizioni di legge che si intende abrogare.

I progetti relativi agli interventi di cui agli allegati A e B non sono sottoposti alle valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006 e alcuni allegati di tale parte sono modificati con la previsione di tipologie di impianti o di attività (art. 12).

Considerato.

1. Preliminarmente, va stigmatizzata la prassi di redazione postuma delle relazioni AIR e ATN rispetto all'esame preliminare da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto e alla trasmissione dello stesso atto a

questo Consiglio. La redazione della relazione AIR costituisce infatti un elemento imprescindibile ai fini della completezza dell'istruttoria degli atti normativi secondo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009.

Una tale prassi è foriera di inspiegabili difformità di contenuti dei documenti, come ad esempio, nella fattispecie, la mancanza di riferimento, nell'art. 3, comma 1, all'interesse "*della salute e della sicurezza pubblica*", di cui all'art. 16-*septies* introdotto dalla direttiva 2024/2413, che è invece richiamato nel paragrafo 1.1 della relazione AIR.

2. Sotto il profilo della verifica della conformità del procedimento seguito per l'attuazione della delega di cui all'art. 26, comma 4, della l. n. 118/2022 si constatano rilevanti scostamenti rispetto a quanto previsto dal comma 7 dello stesso articolo, atti a compromettere la conformità dell'iniziativa normativa al modello legale.

2.1. Il citato comma 7, primo periodo, stabilisce che "*I decreti legislativi di cui al comma 4 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere*".

Rispetto al modello normativo, il procedimento seguito fino alla trasmissione della richiesta di parere risulta carente delle proposte del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e

della sicurezza energetica, al di là del formale richiamo ad esse contenuto nel preambolo dell'atto.

Sebbene siano state trasmesse alla Sezione le citate note in data 9 settembre 2024 sottoscritte d'ordine del Ministro, dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro delle riforme istituzionali e della semplificazione normativa, dalla documentazione in atti non risulta un esercizio sostanziale della co-proponenza prevista dalla legge di delega.

La nota sottoscritta dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica *“esprime parere favorevole alla coproponenza”* e la nota sottoscritta dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro delle riforme istituzionali e della semplificazione normativa *“esprime la co-proponenza del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa”*.

In disparte la constatazione della trasmissione di tali note, oltre che delle relazioni AIR e ATN, nell'imminenza dell'esame dell'atto in epigrafe da parte del Collegio e a distanza di sei giorni dalla scadenza del termine previsto dalla legge per l'espressione del parere da parte di questo Consiglio, si deve evidenziare l'insufficienza di quanto comunicato ai fini della dimostrazione dell'effettività dell'esercizio del potere di proposta da parte di tutti i soggetti istituzionali ai quali è stato attribuito dalla legge di delega.

Le dichiarazioni con cui *“si esprime la co-proponenza”* e il *“parere favorevole alla coproponenza”* - parere che comunque non può essere espresso su una competenza il cui esercizio è previsto dalla legge - costituiscono asserzioni formali (postume rispetto sia all'esame preliminare da parte del Consiglio dei Ministri sia alla trasmissione dell'atto a questo Consiglio) che, sotto il profilo sostanziale, non rendono in alcun modo percepibile il contributo delle Amministrazioni ai contenuti dello schema di decreto.

Va aggiunto che, poiché il legislatore delegante ha inteso attribuire uno specifico potere di proposta al Presidente del Consiglio dei ministri, l'esercizio di tale potere non può ritenersi assorbito dall'attività dell'Unità per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri cui si riferisce la relazione AIR a proposito del monitoraggio dell'attuazione dell'atto (pag. 16).

Anche la relazione illustrativa non rende in alcun modo percepibile l'apporto ai contenuti dello schema, da parte dei soggetti cui è attribuito il potere di proposta, dal punto di vista istruttorio, valutativo e di determinazione della disciplina in esame, in ragione delle rispettive competenze. Essa si limita a richiamare l'intendimento del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa di redigere *“un decreto in linea con le disposizioni previste dal PNRR, in ragione della delega ricevuta che consente di intervenire oltre che sul riordino anche sulla riduzione e semplificazione, sulla razionalizzazione e sulla qualità della legislazione”* (pag. 3), l'avvio di un tavolo di confronto su *“molteplici questioni”* da parte del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica (pag. 4), *“il ruolo di co-proponenza del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro per le riforme istituzionali, insieme con il Ministro competente ratione materiae (il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica)”* (pag. 10).

Tale lacuna integra un vizio di cui la Sezione ha già avuto modo di evidenziare la natura non meramente formale.

Infatti, il richiamo al potere di proposta contenuto nella legge di delega poggia sull'art. 97, comma 3, della Costituzione, sicché *“la mancata partecipazione, nella fase formativa, delle Amministrazioni settorialmente competenti”*, comporta un sostanziale svuotamento de *“l'ordito normativo”* del testo (cfr. Cons. Stato, parere 28 marzo 2024, n. 440). Secondo tale

indirizzo, cui deve darsi continuità data la mancanza di un'evidente traccia della partecipazione al procedimento normativo delle Amministrazioni indicate dalla disposizione di delega, *“il mancato concorso alla elaborazione e formulazione della proposta equivale ad una attribuzione non esercitata”* e comporta *“la genesi non adeguata dell'iniziativa normativa”*.

Si deve sottolineare che il legislatore delegante ha inteso assegnare la potestà delegata di innovare l'ordinamento giuridico, non già all'iniziativa di un solo ministro, ma alla co-proposta di più soggetti istituzionali - coinvolti in ragione delle rispettive attribuzioni di cura di diversi e intersecati interessi pubblici e delle correlate competenze, ai fini della loro sintesi nella determinazione di nuovi precetti normativi - che deve quindi puntualmente risultare in atti, ai fini della sostanziale conformità alla legge di delega e, quindi, del rispetto dell'art. 76 Cost..

Nella fattispecie, in mancanza di evidenza documentale, risulta non perfezionata la formazione di una comune e concorrente manifestazione di volontà costitutiva del nuovo assetto della materia oggetto di delega ed è privo di giuridica efficacia il richiamo alla co-proponenza contenuto nel preambolo dell'atto in esame.

2.2. Lo scostamento dal procedimento previsto dalla disposizione di delega va riscontrato anche in merito ai prescritti concerti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della cultura. Infatti, essi sono stati espressi in data 5 settembre 2024, cioè successivamente all'approvazione in via preliminare dello schema da parte del Consiglio dei ministri nella seduta del 7 agosto 2024 e alla trasmissione alla Sezione per il parere.

Inoltre, poiché le note del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della cultura si limitano ad esprimere un *“formale concerto”*, la prescrizione della disposizione di delega che richiede la partecipazione di tali Amministrazioni ai fini della decisione del nuovo regime normativo

pare svuotata di significato sostanziale. Pur non potendo escludersi in linea teorica l'insussistenza di questioni meritevoli di espressa rappresentazione e fermo restando *“l'elevato tasso di politicità e l'ampia discrezionalità che connota l'attività di concertazione a livello ministeriale”*, tuttavia il *“formale concerto”* assume il connotato di una formula di stile di portata *“sostanzialmente abdicativa”* da parte dell'Amministrazione che lo esprime, la cui responsabilità istituzionale è chiamata in causa dalla competenza in ragione della quale il legislatore ne ha previsto il concerto (cfr. Cons. Stato, parere 22 gennaio 2024, n. 53). Ciò va evidenziato, in particolare, per il concerto del Ministero della cultura, alla luce di numerose disposizioni dello schema quali quelle che, con riferimento alla *“attività libera”* (art. 7) e alla *“procedura abilitativa semplificata”* (art. 8) stabiliscono *sub* procedimenti con precise scansioni temporali per l'intervento delle autorità preposte alla tutela dei vincoli paesaggistici e culturali e che, con riferimento alla *“autorizzazione unica”* (art. 9), prevedono la partecipazione ministeriale alla conferenza di servizi in modalità sincrona.

Si constata inoltre che il *“formale concerto”* è stato espresso *“d'ordine del Ministro”* dal Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze e dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della cultura.

La Sezione ha già avuto modo di notare la giuridica inadeguatezza del frequente ricorso nella prassi a tale formula, sottolineando che *“l'ordine costituisce l'esercizio di un potere proprio della sfera di attribuzioni legali dell'autorità che lo impartisce in posizione (legale) di c.d. supremazia e, simultaneamente, attualizza la doverosità di una attività giuridica (e talora materiale) rientrante nella sfera legale di attribuzioni/competenze del soggetto (in posizione di c.d. subordinazione) che lo riceve; sì che l'ordine non è idoneo ad attivare un trasferimento di poteri/compiti dall'autorità che lo impartisce al soggetto ricevente, laddove essi, come nel caso in rilievo, siano qualificabili come giuridicamente personali; piuttosto, e*

appunto, l'ordine mira a stabilire il 'se', il 'quando' e (nei limiti del sistema legale delle competenze) il 'modo' di attivazione del soggetto ricevente nella sua propria sfera di competenze. In tal senso, nello 'Stato di diritto', l'ordine implica un comando conseguente all'accertamento, anche implicito, dell'ambito di attribuzioni/competenze legalmente spettanti al soggetto subordinato. Cosicché l'ordine non solo non è idoneo a produrre il suddetto trasferimento di poteri/compiti, ma non è nemmeno giuridicamente indifferente sotto il profilo del destinatario cui lo si impartisca, poiché occorre che l'atto che ne è oggetto rientri nell'ordine legale delle attribuzioni dello stesso ricevente” (Cons. Stato, parere 4 aprile 2024, n. 446).

Nella fattispecie, l'inadeguatezza della suddetta formula a spostare il potere di concertazione dal Ministro competente al soggetto che ha sottoscritto l'atto che lo esprime appare ancor più significativa alla luce della sopra evidenziata natura sostanzialmente abdicativa che il formale concerto assume.

2.3. Un'ulteriore lacuna rispetto al procedimento previsto dalla disposizione di delega è costituita dalla mancanza, nella documentazione in atti, dell'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che, secondo la formulazione del citato art. 26, comma 7, deve essere acquisita previamente anche rispetto al parere del Consiglio di Stato. In proposito, la nota in data 9 settembre 2024 del Capo dell'ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione rappresenta che *“la seduta da parte della Conferenza unificata non risulta allo stato calendarizzata”*, riservandosi la trasmissione del verbale *“al fine di consentire l'espressione del parere”*.

Anche la mancanza dell'intesa attiene ad un elemento di rilievo sul piano sostanziale alla luce dell'assetto costituzionale delle competenze dello Stato e delle regioni e dell'obiettivo di intervenire anche sulla disomogeneità territoriale nei tempi di conseguimento dei titoli necessari

alla realizzazione degli impianti. Con riferimento all'art. 1 dello schema di decreto, che stabilisce un termine per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti da parte dei diversi livelli di governo del territorio (comma 3), con clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano (comma 4), la relazione ATN rileva che l'atto in epigrafe *“sebbene incida su temi inerenti la materia concorrente di cui all'articolo 117, comma 3, Cost. ('produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia'), rappresenta espressione delle attribuzioni statali, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), Cost., in materia di 'determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale' - che include anche la semplificazione delle procedure amministrative - nonché di 'tutela dell'ambiente' di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s), Cost., inteso quale compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard uniformi, senza pregiudicare la sfera di attribuzioni regionali”*.

3. La relazione illustrativa rappresenta che, *“In relazione alla complessità e pluralità delle tematiche da affrontare, sono stati coinvolti molteplici soggetti istituzionali e della società civile al fine della completa valutazione di tutti gli interessi sottesi alla tutela dell'ambiente come da ultimo declinato dall'articolo 9 della Costituzione”*. Tuttavia, il Ministero per la pubblica amministrazione ha trasmesso solo documentazione proveniente da alcune categorie economiche, mentre non risulta alcun elemento informativo in merito al coinvolgimento di *“molteplici soggetti istituzionali”*, né di ulteriori soggetti della società civile.

Non vi è alcuna traccia di tale coinvolgimento nella relazione AIR, con cui, al paragrafo n. 6 *“consultazioni svolte nel corso dell'AIR e percorso di valutazione”*, si rende noto che sono stati ascoltati solo *“gli operatori del settore”* e che, presso il Dipartimento della funzione pubblica, è stata organizzato un incontro con *“associazioni imprenditoriali legate al settore*

delle fonti rinnovabili” (i cui contributi, in termini di dati e stime risultano utilizzati dalla stessa relazione).

Cosicché, l’attività istruttoria svolta sotto il profilo partecipativo risulta incompleta e priva di motivazione in ordine alla sua “*selettività*”, in una materia che inevitabilmente coinvolge, - per via della composizione tariffaria risultante dagli oneri di sistema e comunque per via delle dinamiche di formazione dei prezzi di mercato (in relazione anche all’interdipendenza, tra le varie fonti di energia, dei costi di produzione) -, utenti di ogni categoria. Poiché essi concorrono a definire la platea dei destinatari definiti indiretti dalla relazione AIR - che prevede, per l’intera società civile, un beneficio ambientale per abbandono delle fonti energetiche tradizionali nel medio-lungo termine -, da tale relazione sarebbero dovuti risultare dati (cifre, indicatori) pluralistici ed esponenziali rispetto agli interessi concorrenti in gioco, come tali verificabili, ai fini di una valutazione oggettiva della correlazione tra le asserite semplificazioni, l’adeguamento alla disciplina euro-unitaria e gli obiettivi della legge delega.

4. La relazione istruttoria, richiamato il Regolamento (UE) 2023/435, che ha consentito agli Stati membri di modificare i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), anche con l’aggiunta di un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del piano REPowerEU, fa presente che la prima riforma della nuova Missione 7 del PNRR 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*”.

Tanto premesso, la relazione afferma che “*la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle norme disciplinanti i regimi in materia di energie rinnovabili nonché il suo adeguamento alla disciplina eurounitaria, costituiscono gli strumenti attraverso cui il presente decreto intende*

assicurare, anche nell'interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e paesaggistici”.

La stessa relazione richiama il Piano per la transizione ecologica (PTE) laddove prevede che l'apporto delle energie rinnovabili alla generazione elettrica dovrà raggiungere almeno il 72% entro il 2030 e stima che *“il fabbisogno di nuova capacità FER da installare debba attestarsi intorno a 70-75 GW, vale a dire tra 7 e 8 GW/anno”.*

Tale dato non pare allineato al target previsto dalla relazione AIR, con riferimento agli indicatori di monitoraggio degli obiettivi dello schema in esame, che è pari, per le fonti eoliche e fotovoltaiche, a 108 GW complessivi al 2030.

5. La relazione AIR e la relazione illustrativa non forniscono elementi informativi in merito agli effetti attesi dai regimi amministrativi previsti dallo schema in termini di contributo anche alla garanzia di una capacità di stoccaggio o, comunque, di una disponibilità di energia adeguata alla domanda energetica delle diverse categorie di consumatori e agli oneri attesi per ciascuna di esse.

Tale aspetto appare cruciale considerata la natura intermittente e non programmabile delle fonti rinnovabili.

5.1. La questione attiene al ruolo del provvedimento in esame - non chiarito dalla relazione illustrativa né dalla relazione AIR - nell'ambito della politica energetica che si intende realizzare nel quadro della disciplina euro unitaria e della normativa nazionale già vigente, soprattutto in relazione alla garanzia della disponibilità dell'energia necessaria per far fronte alla domanda energetica nazionale.

Avuto riguardo all'obiettivo, menzionato nella relazione illustrativa, di adeguamento alla disciplina euro unitaria - che stabilisce fra l'altro l'obiettivo, con il concorso di ciascuno Stato membro, del consumo di una

quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia di almeno il 42,5% entro il 2030 (direttiva (UE) 2024/2413, c.d. RED III), allo scopo di ridurre di almeno il 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 (regolamento (UE) 2021/1119, “*che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)*”) - va rilevato che dalla direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II), recepita dal d.lgs. n. 199/2021, come modificata dalla direttiva 2024/2013, emergono i principi di proporzionalità e necessità delle procedure nazionali per l’attuazione del “*principio che dà priorità all’efficienza energetica*” (art. 15, par. 1), nonché di pianificazione del contributo nazionale all’obiettivo complessivo dell’Unione di energia rinnovabile per il 2030 attraverso la mappatura delle zone a tal fine necessarie entro il 21 maggio 2025 - tenendo conto anche della domanda di energia e della disponibilità di infrastrutture energetiche pertinenti, tra cui anche quelle di stoccaggio (art. 15-*ter*) - e di individuazione di zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti rinnovabili (art. 15-*quater*).

L’accelerazione delle procedure, la mappatura delle zone necessarie e l’individuazione delle zone di accelerazione (in cui i progetti fruiscono di significative riduzioni dei tempi di realizzazione) costituiscono strumenti concorrenti per il raggiungimento degli obiettivi sopra riportati, tanto che:

- l’art. 15-*quater* introdotto nella direttiva RED II prevede che, entro il 21 maggio 2024, gli Stati membri possono dichiarare, come zone di accelerazione, zone specifiche già designate a livello interno come idonee allo sviluppo accelerato di uno o più tipi di tecnologia rinnovabile

- l’art. 6 della direttiva RED III prevede che, entro il 1° luglio 2024, gli Stati membri si conformino alle disposizioni introdotte nella direttiva 2001/2018 di cui all’art. 15-*sexies* (“*Zone per le infrastrutture di rete e di stoccaggio necessarie per integrare le energie rinnovabili nel sistema*

elettrico”) e agli articoli 16 (*“Organizzazione e principi di base della procedura di rilascio delle autorizzazioni”*), 16-ter (*“Procedura di rilascio delle autorizzazioni al di fuori delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili”*), 16-quater (*“Accelerazione della procedura di rilascio delle autorizzazioni per la revisione della potenza”*), 16-quinquies (*“Procedura di rilascio delle autorizzazioni per l’installazione di apparecchiature per l’energia solari”*), 16-sexies (*“Procedura di rilascio delle autorizzazioni per l’installazione di pompe di calore”*) e 16-septies (*“Interesse pubblico prevalente”*).

Tuttavia, la relazione AIR e la relazione illustrativa non contengono elementi in merito allo stato di attuazione degli strumenti, diversi dall’accelerazione delle procedure che, nella prospettiva europea, concorrono alla realizzazione degli obiettivi quantitativi ricondotti al principio dell’efficienza energetica al primo posto (*“energy efficiency first”*). La relazione illustrativa si limita a far presente, per l’individuazione delle aree idonee di cui all’art. 22 del d.lgs. n. 191/2021 (a parte le aree individuate dall’articolo 20 comma 1-bis e comma 8) che è stato emanato il decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, *“che stabilisce, tra l’altro, principi e criteri omogenei per l’individuazione, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili”*.

6. Lo schema di decreto legislativo richiama nel titolo e nel preambolo due dei sei principi e criteri direttivi stabiliti dal citato art. 26, al comma 5, costituiti dai seguenti: *“coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche di attuazione della normativa dell’Unione europea, apportando le modificazioni necessarie a garantire o a migliorare la coerenza della normativa medesima sotto il profilo giuridico, logico e sistematico”* (lett. b); *“semplificazione dei procedimenti amministrativi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili, anche mediante la soppressione*

dei regimi autorizzatori, razionalizzazione e accelerazione dei procedimenti e previsione di termini certi per la conclusione dei procedimenti, con l'obiettivo di agevolare, in particolare, l'avvio dell'attività economica nonché l'installazione e il potenziamento degli impianti, anche a uso domestico" (lett. d).

La relazione illustrativa non chiarisce le ragioni per cui con lo schema in esame si sia inteso dare parziale attuazione ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 26, comma 5, della l. n. 118/2022.

Un tale chiarimento appare necessario anche considerato che, a differenza del titolo e del preambolo, l'art. 1 dello schema richiama solo i principi e i criteri direttivi di cui alla lett. d), cui si riferisce anche la relazione ATN.

Inoltre, secondo la relazione illustrativa, *"Il presente decreto intende affrontare tutti i profili di disciplina degli interventi di produzione di energia da fonti rinnovabili semplificando radicalmente una normativa complessa e frammentaria"* (pag. 8). Ma, a tale obiettivo concorre più di un principio e criterio direttivo: basti considerare che il principio e criterio direttivo di cui alla lett. a) concerne anche la *"semplificazione dei procedimenti"* e quello di cui alla lett. c) è diretto ad *"assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina in materia di fonti energetiche rinnovabili concernente ciascuna attività o ciascun gruppo di attività"*; ancora, la stessa relazione illustrativa pare attribuire natura residuale ai principi e criteri direttivi di cui alle lett. b) e d).

7. L'art. 1 individua l'oggetto del provvedimento nella definizione dei *"regimi amministrativi per la costruzione ovvero l'esercizio degli impianti di produzione e dei sistemi di accumulo di energia da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti"*. A tali regimi le regioni a statuto ordinario e gli enti locali adeguano i propri

ordinamenti entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore e, fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, tali enti si adeguano alle disposizioni in esame ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

Detti regimi sono disciplinati dall'art. 7 (*Attività libera*), dall'art. 8 (*Procedura abilitativa semplificata*) e dall'art. 9 (*Autorizzazione unica*). L'obiettivo di accelerazione procedimentale è perseguito anche con la previsione di scansioni temporali per gli specifici adempimenti ivi stabiliti e di attribuzione, alla pubblicazione dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo (nel primo bollettino ufficiale successivo alla ricezione della richiesta della stessa pubblicazione da parte del soggetto interessato), della funzione di condizione di efficacia dello stesso titolo, di opponibilità ai terzi e di decorrenza dei relativi termini di impugnazione (art. 8, comma 8).

Ciò posto, va notato però che la documentazione in atti non offre uno raffronto specifico, anzitutto sotto il profilo dell'accelerazione delle procedure tra i regimi vigenti (tra i quali le procedure di autorizzazione, secondo stime di un'associazione di categoria riportate nella relazione AIR, “*si discostano in media di 66 mesi dai massimi teorici*”) e quelli che si intende introdurre, né, soprattutto, elementi specifici in merito alla coerenza dei tempi per il conseguimento dei titoli che risultano necessari ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 con gli obiettivi temporali della direttiva 2024/2413.

7.1. Seppure l'allegato D dispone l'abrogazione, tra l'altro, dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011, che prevede anche i regimi amministrativi della comunicazione relativa alle attività in edilizia libera e della dichiarazione di inizio lavori asseverata, l'attività definita libera dall'art. 7 resta sottoposta alle disposizioni del d.P.R. n. 380/2001 ai sensi dell'art. 1, comma 1, secondo periodo, che stabilisce che “*Restano ferme le*

disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 ai fini dell'acquisizione del titolo edilizio necessario alla realizzazione degli interventi di cui al presente decreto”.

7.2. Il medesimo art. 7, comma 5, - che stabilisce che la realizzazione degli interventi di cui di cui all'allegato A che insista su aree o su immobili vincolati di cui all'articolo 136, comma 1, lettera c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico, *“qualora gli interventi medesimi non siano visibili dagli spazi esterni e dai punti di vista panoramici oppure, ai soli fini dell'installazione degli impianti fotovoltaici, le coperture e i manti siano realizzati in materiali della tradizione locale”* - dovrebbe essere integrato con la previsione del soggetto cui spetta valutare la visibilità o i materiali di realizzazione.

8. Gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, *“sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti”* (art. 2, comma 2), nonché, *“In sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salva prova contraria (...) di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018”* (art. 3, comma 1).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, *“sono individuati i casi in cui, per determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche”* non si applica il principio dell'interesse pubblico prevalente (art. 3, comma 2).

Si nota in proposito che la relazione illustrativa non chiarisce il motivo per cui il recepimento dell'art. 16-septies non comprende la disposizione di tale articolo secondo la quale gli stessi interventi sono considerati, oltre che

“di interesse pubblico prevalente”, anche “nell’interesse della salute e della sicurezza pubblica”, cui invece, come sopra accennato, si riferisce la relazione AIR.

Dalla mancanza di un termine per l’adozione del decreto di cui al comma 2 deriva la configurazione *“a regime”* della disposizione di tale comma, diretta a stabilire una facoltà il cui esercizio da parte degli Stati membri è previsto dal secondo periodo dell’art.16-septies *“conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l’energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999”*.

9. L’art. 5 (*Digitalizzazione delle procedure amministrative e modelli unici*) prevede che: *“I modelli unici semplificati di cui all’articolo 7, comma 7, sono resi disponibili dai gestori di rete alla piattaforma SUER, in modalità telematica, entro cinque giorni dalla relativa presentazione”* (comma 1) e che *“Fermo restando quanto previsto dagli articoli 8, comma 2, e 9, comma 2, nelle more dell’operatività della piattaforma SUER la presentazione dei progetti, delle istanze e della documentazione relativi agli interventi di cui agli allegati B e C avviene mediante gli strumenti informatici operativi in ambito statale, regionale, provinciale o comunale”*.

In proposito, la relazione illustrativa espone 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 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”*.

La relazione però non fornisce adeguati elementi informativi in merito ai tempi necessari per l'attuazione dell'obiettivo indicato dalla rubrica dell'art. 5, avuto riguardo alla prescrizione dell'art. 16, par. 3, della direttiva RED II (come modificata dalla direttiva 2024/2413) che stabilisce che *“Entro e non oltre il 21 novembre 2025 gli Stati membri provvedono affinché tutte le procedure di rilascio delle autorizzazioni siano svolte in formato elettronico”*, nonché alla raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione europea in merito all'introduzione di procedure autorizzative completamente digitali e di sistemi di comunicazione elettronica entro la stessa data del 21 novembre 2025, anche con strumenti di intelligenza artificiale.

Tali elementi appaiono necessari considerando che la piattaforma SUER costituisce lo strumento imprescindibile per la presentazione ed è quindi determinante per il raggiungimento del dichiarato obiettivo acceleratorio:

- dei progetti sottoposti a procedura abilitativa semplificata, *“secondo un modello unico adottato con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”*, decreto per il quale non è previsto alcun un termine di emanazione (art. 8, comma 2);
- dei progetti sottoposti ad autorizzazione unica, dato che l'art. 9, comma 2, stabilisce che *“Il soggetto proponente presenta, mediante la piattaforma SUER, istanza di autorizzazione unica, redatta secondo il modello adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo n. 199 del 2021, come modificato dall'articolo 13 del presente decreto”*.

9.1. Rilevato che la relazione AIR considera, quale strumento atto a superare le attuali criticità, lo *“sviluppo della piattaforma SUER e sua adozione da parte delle amministrazioni che non hanno adottato altri sistemi informatici per la presentazione delle richieste”*, si ritiene che l'Amministrazione avrebbe dovuto chiarire anche la coerenza delle

disposizioni che riguardano tale piattaforma con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 15.

9.2. Si segnala l'opportunità di una revisione della formulazione dell'art. 5, comma 1, in quanto non appare chiaro l'oggetto di riferimento dell'inciso *“della relativa presentazione”*.

10. L'art. 14 (*Abrogazioni e disposizioni transitorie*), comma 1, stabilisce che *“Le disposizioni di cui all'allegato D sono abrogate. Eventuali richiami ad altre disposizioni concernenti la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili si intendono riferiti al presente decreto”*.

Il secondo periodo del suddetto comma suscita perplessità alla luce delle disposizioni di delega, in particolare dell'art. 26, comma 6, l. n. 118/2022, che stabilisce che *“I decreti legislativi di cui al comma 4 abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino o comunque con essi incompatibili e recano le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate”*.

La considerazione che nell'intenzione del legislatore delegante - che ha stabilito il principio dell'abrogazione espressa delle disposizioni riordinate con la disciplina in esame o con essa incompatibili - l'esigenza di coordinamento non possa essere assolta attraverso una disposizione genericamente riassuntiva e sintetica, non poggia dunque solo sulla locuzione *“le opportune disposizioni di coordinamento”*, e porta alla constatazione degli effetti contraddittori e degli elementi di perplessità che il ricorso alla formula dell'art.14, comma 1, secondo periodo, implica in relazione all'elenco delle disposizioni di rango primario abrogate con l'allegato D e agli interventi di coordinamento contenuti nell'art. 13.

Basti rilevare, a titolo esemplificativo, che tale allegato dispone, alla lett. g), l'abrogazione dell'art. 4 d.lgs. n. 28/2011 e, alla lett. o), l'abrogazione di alcune disposizioni e di un allegato del d.lgs. n. 199/2021.

Tra queste ultime non compare l'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 199/2021 che pure richiama l'art. 4 d.lgs. n. 28/2011 (*“Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro della transizione ecologica, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è istituita una piattaforma unica digitale per la presentazione delle istanze di cui all'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, realizzata e gestita dal GSE. In sede di prima applicazione, la piattaforma è funzionale alla presentazione delle istanze per l'autorizzazione unica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28”*), indicato nell'allegato D.

Né il medesimo art. 19, comma 1 (a differenza del comma 3 dello stesso articolo), è oggetto di coordinamento con previsione di riformulazione nell'art. 13 (*Disposizioni di coordinamento*) dello schema.

Dunque, traspare dall'esame dell'atto una tecnica normativa lacunosa, non solo non puntualmente correlata alle specifiche previsioni delle fonti dell'Unione europea, ma anche sostanzialmente antitetica, laddove adotta il metodo delle abrogazioni aspecifiche, all'obiettivo della semplificazione del quadro normativo nazionale.

P.Q.M.

Esprime il parere nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE
Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO
Cesare Scimia

