

Autorizzazioni: processi amministrativi e semplificazioni

Diversi provvedimenti stanno cercando di dare attuazione a una delle riforme centrali del PNRR, di recente ripresi e rafforzati dalla normativa emergenziale emanata a seguito della crisi energetica. La ricostruzione delle fasi e delle casistiche restituisce un quadro complesso ma in via di forte ripensamento. Per il momento, i dati sul numero dei processi e delle autorizzazioni per Regione mostrano situazioni molto eterogenee, con tempi di approvazione a volte superiori ai 18-24 mesi.

Il primo provvedimento volto alla semplificazione del quadro normativo nazionale allo scopo di facilitare il percorso verso il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), nonché dal Piano Nazionale degli Investimenti complementari e dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima 2030 (PNIEC) è la [legge n. 108/2021](#) che ha convertito, con alcune modifiche, il [DL 77/2021](#) (Semplificazioni Bis). Un ulteriore passo è stato compiuto con il [Dlgs 199/21](#) di attuazione della direttiva UE REDII (dell'11 dicembre 2018) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che prevede la data ultima (il 13 giugno 2022) per l'individuazione delle aree idonee.

IL PROCESSO DI AUTORIZZAZIONE DELLE RINNOVABILI NEL QUADRO NORMATIVO IN VIGORE

La realizzazione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili richiede l'ottenimento di vari permessi e autorizzazioni sia nella fase precedente i lavori, sia in fase di realizzazione e di entrata in esercizio. Gli iter procedurali dipendono dalla tecnologia, dalla taglia e dalla potenza.

L'Autorizzazione Unica (AU) è stata introdotta dal [Dlgs 387/2003](#). È l'autorizzazione principale per la realizzazione e l'esercizio di impianti FER e relative infrastrutture di connessione alla rete, è rilasciata dalle Regioni (o dalle Province, se delegate) a seguito di un'unica procedura, definita Conferenza dei Servizi, a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate e costituisce titolo a costruire e a esercire l'impianto. Il procedimento dovrebbe avere durata massima di 90 giorni al netto dei tempi previsti per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), laddove necessaria.

La competenza per il rilascio dell'Autorizzazione Unica è in capo alle Regioni o alle Province da esse delegate.

Le soglie di potenza oltre le quali gli impianti devono essere soggetti ad AU dipendono dal tipo di fonte e sono le seguenti:

- Eolico >60 Kw
- Solare >50 Kw (la soglia è stata alzata dai precedenti 20 Kw con il D.LGS 77/21)
- Biomassa >200 Kw
- Biogas >250 Kw

Al di sotto di tali soglie, gli impianti rientrano nell'ambito della Procedura autorizzativa semplificata - PAS introdotta dal [Dlgs 28/2011](#) in sostituzione della Denuncia di Inizio Attività, a cui si applica il meccanismo del silenzio-assenso: decorso il termine di 30 giorni dalla presentazione senza riscontri o comunicazioni da parte del Comune, i lavori possono iniziare - o della Comunicazione al Comune (solo per alcune tipologie di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica, calore e freddo da FER, assimilabili ad attività edilizia libera). Le Regioni hanno comunque la possibilità di estendere il campo di applicazione della PAS a impianti fino a 1 MW.

Nonostante il procedimento unico svolto nell'ambito della Conferenza dei Servizi abbia una durata prevista massima di 90 giorni, il periodo per ottenere l'AU è stimato, nei casi non complessi, in 18/24 mesi, in funzione delle valutazioni di impatto ambientale e di eventuali richieste di integrazione documentale da parte delle amministrazioni interessate, sospensioni ai sensi della legge, opposizioni alla decisione finale delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali e della salute pubblica.

Per ottenere l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, il progetto è infatti sottoposto a una Verifica di Assoggettabilità a VIA, o VIA *Screening* (VA, come di seguito definita).

La procedura, di competenza regionale, è volta a determinare la necessità di una verifica del potenziale impatto sull'ambiente (VIA, come di seguito definita) e dura da 3 a 12 mesi. La tempistica dipende dalla

complessità del progetto o da eventuali osservazioni e/o obiezioni da parte di terzi interessati. Se la VA ha esito negativo, il progetto è sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA). In questo caso, la Regione effettua la VIA nell'ambito della procedura unica finalizzata al rilascio della AU.

Per tale motivo la domanda di AU è accompagnata da uno studio preliminare sul possibile impatto ambientale. In considerazione delle specifiche caratteristiche dell'impianto FER, oltre al titolo autorizzativo alla costruzione all'esercizio dell'impianto, l'AU può quindi, di volta in volta, ricomprendere l'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta idrogeologico, ove richiesti, il cambio di destinazione d'uso delle aree interessate dall'impianto, oltre al nulla osta del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture di rete, accettando il preventivo per la soluzione tecnica minima generale ai fini della connessione e depositare (con l'istanza medesima) l'impegno sottoscritto a rilasciare idonea garanzia bancaria o assicurativa ai fini del corretto smantellamento dell'impianto. Soltanto dove non sia richiesta la VIA il procedimento può restare quindi al di sotto dei 9 mesi.

L'AU, inoltre, può contenere prescrizioni e condizioni alla costruzione e all'esercizio dell'impianto FER e, in alcuni casi, può anche richiedere l'ottenimento di ulteriori permessi, con la conseguenza che il richiedente sarà tenuto ad avviare nuovi procedimenti amministrativi, posticipando, così, l'inizio dei lavori.

Nel caso in cui si debbano apportare modifiche sostanziali al progetto (i.e. modifiche che comportino variazioni al perimetro o al volume delle opere o dei componenti, o un aumento dell'area destinata all'impianto, ecc.), è necessario richiedere una nuova AU.

I richiedenti hanno la scelta di attivare separatamente i processi ambientali e autorizzativi, generalmente attivando prima la VA/VIA e poi richiedendo un'autorizzazione. In alternativa, i richiedenti possono attivare il Provvedimento Autorizzato Unico Regionale (PAUR) che consente di raccogliere tutte le autorizzazioni necessarie ed effettuare parallelamente la VIA, velocizzando (in teoria) la durata della procedura.

In alcune Regioni l'utilizzo della PAUR come procedura autorizzativa è pressoché esclusivo. Il grande elemento di semplificazione della procedura PAUR è quello di contenere al suo interno la VIA,

garantendo così un più rapido tempo di esecuzione e completamento dell'intero iter autorizzativo.

Dopo le due procedure autorizzative, ovvero l'AU o la PAUR, che hanno autorizzato la costruzione e l'esercizio, gli adempimenti richiesti quali le operazioni di genio civile, alcune concessioni per l'occupazione stradale o la licenza di esercizio, di cui ai successivi paragrafi, possono considerarsi adempimenti esecutivi senza la discrezionalità degli enti, eliminando così la componente di opposizione che potrebbe invalidare l'intero iter autorizzativo di costruzione.

Per completare l'iter autorizzativo di un impianto FER è necessario ottenere ulteriori autorizzazioni o attivare ulteriori sotto procedure durante, e dopo, la fase di costruzione. In particolare:

- i permessi necessari per la regolare apertura del sito
- il collaudo statico della struttura (entro 60 giorni dal completamento dei lavori)
- le asseverazioni di ottemperanza alla normativa antisismica (possono essere già emanate nell'ambito della AU)
- il collaudo amministrativo e il certificato di agibilità.

Quanto alla procedura di connessione alla rete elettrica, questa inizia ancora prima della richiesta dell'AU, e prosegue fino all'entrata in esercizio dell'impianto FER.

Terna è responsabile dell'esecuzione della procedura di connessione alla rete e dell'assegnazione di un punto di connessione all'impianto qualora l'impianto abbia una potenza nominale pari o superiore a 10 MW o richieda un collegamento in alta tensione. Se l'impianto ha una potenza nominale inferiore a 10 MW, o richiede un allacciamento in media o bassa tensione, il gestore della rete di distribuzione locale è responsabile dell'allacciamento.

I tempi necessari per la connessione alla rete possono variare in base alle tempistiche di rilascio dell'AU, a eventuali richieste di integrazione documentale e agli eventuali ritardi nei lavori.

Inoltre, in base alle osservazioni della Conferenza dei Servizi, alle varianti richieste dalle amministrazioni coinvolte o semplicemente alla convenienza per il richiedente, nel corso del procedimento potrebbe essere necessario richiedere più di preventivo di allacciamento, con conseguente dilatazione dei tempi e dei costi.

RECEPIMENTO DELLA REDII E DECRETO SEMPLIFICAZIONI: VERSO UNO SNELLIMENTO

AREE IDONEE

La definizione di criteri e principi omogenei per l'individuazione di aree idonee prevista dal Dlgs 199/2021 ([Newsletter 259-260](#)) dovrebbe portare ad uno snellimento dei processi. La costruzione e l'esercizio di rinnovabili sulle aree idonee beneficia infatti dei seguenti vantaggi:

- insediamento autorizzazione dell'espressione dell'autorità competente in materia paesaggistica non è vincolante e nel caso in cui decorrano i termini per l'espressione di tale parere l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione
- i termini per le procedure di autorizzazione sono ridotti di un terzo

La capacità complessiva degli impianti che dovranno essere installati nelle aree idonee è almeno pari a quella individuata dal PNIEC come necessaria per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, minimizzando l'impatto ambientale e la massima porzione di suolo che può essere occupata dagli impianti (art. 20). Sarà realizzata da parte del GSE una piattaforma digitale con l'obiettivo di inserire tutte le informazioni e gli strumenti necessari alle Regioni e alle Province Autonome per collegare ed elaborare i dati per la caratterizzazione e qualificazione del territorio, anche in relazione alle infrastrutture già esistenti, nonché in relazione a quelli autorizzati e in via di autorizzazione, la stima del potenziale e la classificazione delle superfici e delle aree (art. 21).

Il Decreto Legge n.17 del 1 marzo 2022 ([DL Energia](#)) ha inoltre introdotto un'ulteriore semplificazione attraverso l'articolo 12, prevedendo che, il già citato iter autorizzativo, laddove l'Autorità competente in materia paesaggistica assuma un ruolo non vincolante, comprenda anche il processo di Valutazione di Impatto Ambientale.

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Il Decreto 77/2021 apporta alcune modifiche al [Dlgs 152/2006](#) (Codice dell'Ambiente) in materia VIA di competenza statale/regionale, nonché in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Nell'ottica di accelerazione e semplificazione delle procedure,

viene introdotta una serie di regole relative alle verifiche di assoggettamento a VIA e VAS e alle procedure di verifica:

- Commissione Tecnica PNRR - PNIEC
Viene costituita un'apposita commissione per i progetti di competenza nazionale del PNRR e del PNIEC per lo svolgimento delle procedure VIA. La commissione è composta da professionisti dedicati ed essendo dedicata alla valutazione di tutti i progetti PNRR-PNIEC dovrebbe portare uniformità e razionalizzazione nelle valutazioni ambientali, riducendo la discrezionalità e la disomogeneità legate all'esistenza di più centri decisionali delocalizzati
- Riduzione dei tempi utili per lo *screening* e per la VIA

Nel caso di progetti legati al PNRR e al PNIEC *screening* e VIA non possono richiedere più di 130 giorni complessivi. I termini variano tra i progetti che sono compresi nel PNRR o nel PNIEC e quelli che non lo sono.

- progetti sottoposti a VIA di competenza statale, esclusi quelli compresi nel PNRR o PNIEC: l'autorità competente deve adottare il provvedimento di VIA entro 60 giorni (il termine è prorogabile di 30 giorni in caso di particolare complessità) dalla fase di consultazione, previo accordo del Ministero della Cultura (quest'ultimo ha 30 giorni per esprimersi)
- progetti inseriti nel PNRR o nel PNIEC: la Commissione PNRR-PNIEC deve predisporre lo schema di provvedimento VIA entro 30 giorni dalla consultazione e, comunque, entro un termine massimo di 130 giorni dalla data di pubblicazione degli atti, e nei successivi 30 giorni il MITE (Ministero della Transizione Ecologica) deve adottare il provvedimento VIA, previo parere del Ministero della Cultura
- Fase istruttoria facoltativa per il PAUR
Per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, il proponente può interagire con l'Autorità competente in merito alla documentazione da presentare, chiedendo, prima della presentazione della domanda, l'avvio di una fase istruttoria volta a definire le informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da adottare per la sua predisposizione, nonché definire le condizioni

per l'ottenimento di autorizzazioni, accordi, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e approvazioni, comunque denominate, necessarie per la realizzazione e il funzionamento del progetto. La conferenza dei servizi preliminari si svolge con le modalità previste dall'art. 14-bis della [Legge 241/1990](#) (Conferenza semplificata) che riduce in modo significativo i termini entro i quali l'amministrazione si deve esprimere.

CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO SEMPLIFICAZIONI, LE ULTERIORI MODIFICHE

La legge 29 luglio 2021, n. 108 ha convertito Decreto 77/21 (Decreto Semplificazioni Bis) apportando le seguenti modifiche:

- In materia di accumuli
 - su siti rinnovabili esistenti o autorizzati è richiesta solo la PAS
 - i siti *stand alone* non sono soggetti a VA/VIA se sono presenti altri impianti industriali o energetici o se i sistemi di accumulo sono al di sotto della soglia di 10 MW
- introduzione di un termine per espressione del parere del Ministero della cultura (MiBACT), decorso il quale, l'amministrazione competente decide comunque sulla domanda di autorizzazione, precludendo al rappresentante del MiBACT la possibilità di attivare i rimedi previsti dalla normativa vigente contro la valutazione della Conferenza dei Servizi (misura questa particolarmente incisiva in quanto lo strumento di opposizione è stato spesso utilizzato per bloccare gli interventi nelle aree protette)
- In materia di solare
 - innalzamento della soglia da 10 MW a 20 MW per la PAS di impianti fotovoltaici in media tensione ubicati in aree ad uso industriale, produttivo o commerciale, nonché in discariche o lotti e cave chiusi e restaurati
 - innalzamento della soglia da 1 MW a 10 MW per VA per impianti fotovoltaici su tali aree
 - VIA sotto giurisdizione statale per impianti superiori a 10 MW non coperti dalle regole di cui sopra
 - soglia minima oltre la quale è richiesta una AU spostata da 20 kW a 50 kW, al di sotto della quale è sufficiente una semplice dichiarazione di inizio attività
- viene istituita una Commissione statale a tempo pieno per valutazioni VIA/VAS.

Con la conversione in legge si sono quindi compiuti ulteriori passi verso l'incentivazione degli investimenti in rinnovabili, che si aggiungono alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi grazie all'introduzione di poteri sostitutivi dello Stato in caso di inerzia delle Regioni, all'istituzione della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e alla riduzione dei tempi per l'espletamento della procedura di assoggettabilità a VIA.

DATABASE RINNOVABILI OSSERVATORIO ENERGIA

L'Osservatorio Energia monitora l'andamento dei processi autorizzativi gestendo un *database* proprietario che contiene i dati relativi ai procedimenti per impianti eolici e fotovoltaici dal 2018 a oggi, facendo riferimento sia a impianti nuovi sia al *revamping* di impianti già esistenti.

Le informazioni raccolte consentono di monitorare l'avanzamento dell'iter autorizzativo sia a livello nazionale che regionale e stimare il numero medio di giorni necessari per l'emanazione dei provvedimenti, a partire dalla data di pubblicazione dell'avviso al pubblico fino al rilascio dell'approvazione da parte dell'organo competente, nei diversi *step*: verifica di assoggettabilità a VIA, valutazione di impatto ambientale (VIA) e provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).

I grafici seguenti mostrano la distribuzione geografica dei procedimenti in corso a livello regionale e la durata media degli iter autorizzativi di ogni Regione per i progetti fotovoltaici.

I procedimenti in corso relativi a impianti fotovoltaici in Italia è attualmente pari a 604. Di questi, 293 sono di competenza della Regione, in quanto hanno una potenza inferiore a 10 MW, mentre a oggi, a seguito della conclusione dell'iter, sono state rilasciate 100 autorizzazioni.

L'Abruzzo è la Regione che ha autorizzato la percentuale più elevata di progetti relativi a impianti fotovoltaici rispetto a tutte le altre, ma in assoluto, il numero maggiore di autorizzazioni è stato concesso nel Lazio. Viceversa, la Puglia ha autorizzato poco più dell'1% dei progetti: solo 2 progetti sono stati autorizzati, mentre 24 richieste hanno avuto esito negativo.

Il Veneto impiega mediamente 707 giorni per emanare un'autorizzazione, seguito dalla Sicilia, con 629 necessari in media.

FIGURA 1. FOTOVOLTAICO: PROCEDURE IN CORSO

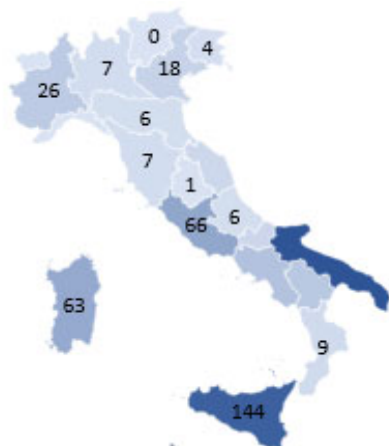


FIGURA 2. FOTOVOLTAICO: IMPIANTI AUTORIZZATI

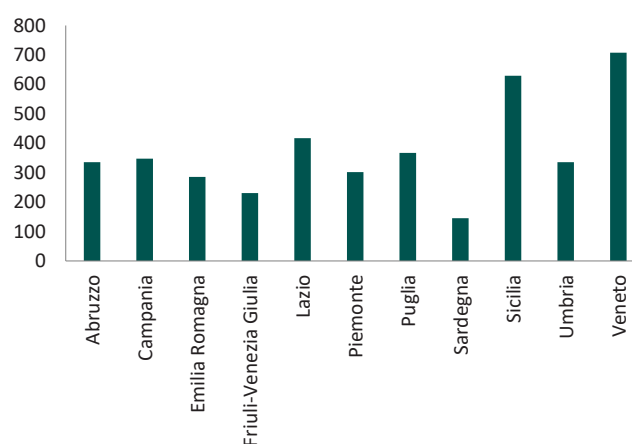


Elaborazioni MBS Consulting

REGIONE	Procedimenti totali	Procedimenti autorizzati	%
Abruzzo	16	5	31.3%
Basilicata	29	0	0.0%
Calabria	10	0	0.0%
Campania	44	6	13.6%
Emilia Romagna	21	4	19.0%
Friuli VG	13	5	38.5%
Lazio	143	44	30.8%
Lombardia	10	0	0.0%
Marche	14	0	0.0%
Molise	22	0	0.0%
Piemonte	51	4	7.8%
Puglia	183	2	1.1%
Sardegna	90	12	13.3%
Sicilia	197	12	6.1%
Toscana	12	0	0.0%
Umbria	5	1	20.0%
Veneto	27	5	18.5%

Elaborazioni MBS Consulting

FIGURA 3. DURATA MEDIA PROCEDIMENTI AUTORIZZATI (GIORNI)



Elaborazioni MBS Consulting

La Sardegna invece è la Regione che approva i progetti più velocemente rispetto a tutte le altre, impiegando in media soltanto 145 giorni (a oggi sono stati approvati 12 dei 90 progetti presentati).

Il numero di procedure in corso per gli impianti eolici è pari attualmente a 279. Di questi, 163 fanno riferimento a impianti con una potenza superiore a 30 MW, prevalentemente in Basilicata e Puglia. Le autorizzazioni rilasciate sono in totale 33, prevalentemente in Puglia e Sicilia, di cui 20 emesse dagli organi regionali, per impianti di potenza inferiore a 30 MW.

Le autorizzazioni vengono rilasciate con tempistiche diverse a seconda della Regione. In media, la Basilicata, dal 2018 a oggi, ha impiegato 849 giorni

per autorizzare 4 impianti eolici, ma nessuno di questi ha una potenza superiore a 30 MW. In Puglia, invece, si ottiene un'autorizzazione mediamente in 726 giorni, di cui 542 per provvedimenti regionali ma ne sono serviti oltre 1000 in media per i provvedimenti nazionali.

Le Regioni più virtuose sono il Molise, con un'unica autorizzazione rilasciata in 134 giorni, e la Sardegna, con 3 autorizzazioni rilasciate in 301 giorni. Nonostante le tempistiche, rispetto alle altre Regioni, la Sicilia ha autorizzato finora oltre il 20% dei progetti presentati, mentre la Puglia meno del 10%, dove su 115 progetti soltanto 11 hanno ricevuto un esito positivo.