



**Schema di Decreto legislativo recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118**

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE EMENDATIVE ANCI**

*ottobre 2024*

A seguito dell'ultimo confronto tecnico tenutosi lo scorso 18 settembre con il Ministero competente MASE e le Regioni, si riportano le principali proposte emendative e osservazioni dell'ANCI al provvedimento in oggetto.

Si osserva in premessa che, trattandosi di un provvedimento delegato da una norma, ovvero dall'articolo 26, commi 4 e 5, della legge 5 agosto 2022, n.118, crediamo che tale strumento – così atteso dal settore e necessario visto la stratificazione ormai insostenibile della normativa italiana - possa incontrare nella delega un limite alle intenzioni dello stesso legislatore, come si evince dalla Relazione di accompagnamento al testo approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 7 agosto 2024, e alle necessità espresse da tutte le parti interessate. Ovvero di trattare in un testo unico e in senso ampio e completo la materia energetica e in particolare dell'energia rinnovabile, non soltanto la parte autorizzatoria; ciò al fine di evitare poi inutili rimandi o sovrapposizioni in provvedimenti in corso, come rispetto alle procedure di valutazione ambientale (DL Ambiente) e in materia di integrazione edilizia (Testo unico edilizia).

In ogni caso, si apprezza il tentativo di tracciare un testo unico limitatamente alle molteplici e complesse procedure in materia di approvazione e realizzazione di impianti da fonti rinnovabili. Per tale ragione, si segnalano di seguito alcune criticità su cui occorre porre l'attenzione e arrivare ad una versione migliorata del testo, sia in termini di semplificazione e di trasparenza, sia di raccordo con altre norme e altri interventi connessi anch'essi al Piano di Ripresa e Resilienza, come ha anche evidenziato di recente il Consiglio di Stato.

La definizione di un testo unico con tre specifiche procedure dovrebbe essere l'occasione da un lato per individuare il migliore coordinamento con le procedure di valutazione paesaggistica e ambientale che si vanno ad aggiungere in determinate situazioni, soprattutto nei contesti meno urbanizzati e antropizzati, e per semplificare dove ci sono condizioni opposte le procedure riducendo l'aggravio amministrativo per gli enti locali e garantendo tempi certi nell'interesse dei proponenti.

Al contrario, l'incremento dimensionale di impianti assoggettati a PAS, o il numero notevole di soglie impianto introdotte dal provvedimento, che a loro volta generano procedure ambientali assai diverse e nuove, quindi non codificate dall'amministrazione, da impianto a impianto, non sembra corrispondente all'obiettivo di semplificare, né sembra in linea con le procedure consolidate e le buone pratiche incardinate anche a livello locale.

Ci sembra poco chiara la ripartizione di competenza tra Stato e Regioni per le valutazioni ambientali e le autorizzazioni. Appare inoltre confusa la casistica relativa all'attribuzione del titolo edilizio, in tutte le tre diverse possibili macro tipologie procedurali: ad esempio, non si comprende perché ci debba essere anche la previsione del titolo edilizio quando si tratta di interventi (come gli impianti fotovoltaici o eolici) che non prevedono la realizzazione di cubature, e comunque di limitare tale richiesta alle eventuali strutture di servizio. Infine, per la realizzazione di progetti da fonti rinnovabili la legislazione in vigore prevede che il titolo autorizzativo riguardi sia l'impianto che la connessione alla rete elettrica. Nel testo sembra che si percorrano procedure separate di cui non si comprende l'utilità ai fini di un corretto sviluppo degli impianti nel territorio.

Inoltre uno dei temi più critici per i gli enti territoriali, non trattato nel provvedimento, sebbene sia ampiamente parte delle Linee Guida per l'installazione di impianti rinnovabili approvate nel 2010, è quello relativo alle misure compensative legate all'installazione di impianti di grande

dimensione. In questo schema di decreto, tali impianti sono autorizzati non più solo da Autorizzazione Unica, procedura di competenza regionale, ma anche tramite Procedura abilitativa semplificata – PAS, di competenza dell'ente locale.

Nel rimandare la trattazione specifica della misura alla fase attuativa in un apposito Decreto ministeriale, riteniamo strettamente necessario normare all'interno dell'articolato il principio generale di riconoscimento di misure compensative, e in riferimento alla PAS e all'Autorizzazione Unica, come elemento non lasciato alla discrezione e al potere contrattuale degli operatori, bensì definito a priori, anche a tutela del mercato, ma da comprendere innanzitutto come veicolo di facilitazione dell'accettabilità da parte delle comunità locali degli interventi. Tali misure sono – lo ricordiamo – ben distinte dalle mitigazioni ambientali riconosciute alle Regioni.

Nel volere cogliere questa come preziosa occasione per offrire una panoramica più ampia del tema della transizione energetica e dei possibili modelli locali che si possono intraprendere, ma anche delle criticità oggi in essere, dalla prospettiva delle amministrazioni comunali, si riportano i temi sottolineati anche nel corso dell'interlocuzione tecnica:

- Semplificare e razionalizzare le procedure oggi esistenti, non definirne di nuove;
- Tenere insieme nell'iter autorizzativo impianto e opere connesse, mantenendo nella PAS la disponibilità dell'area per gli elettrodotti come prerequisito all'istanza per l'impianto;
- Favorire la qualificazione dell'offerta e inserire criteri stringenti sulla completezza e qualità progettuale, come elemento di accelerazione delle procedure;
- Introdurre adeguate misure compensative per gli impianti sopra il 1Megawatt, sia per iter via PAS sia per iter via AU, con tetto massimo pari al 5% e dal valore parametrato all'energia venduta e certificata dal GSE per il prezzo zonale. È importante che tali misure agli enti territoriali siano monetarie, per consentire una più agevole canalizzazione per fini legati al riequilibrio ambientale, sociale, territoriale di una comunità;
- Attenzione alla competenza urbanistica e di pianificazione degli enti locali, e favorire il consolidamento della conoscenza anche dei dati relativi ai consumi e alla produzione energetica di un territorio.

### **Nel dettaglio, le principali osservazioni:**

#### **Impianti installati su edifici**

A nostro avviso, la procedura tracciata dallo schema di decreto per gli impianti fotovoltaici installati sui tetti rischia di diventare più complessa di quella attuale. La normativa in vigore e in particolare l'articolo 9, del Decreto Legge 17/2022, consente infatti "l'installazione, con qualunque modalità, di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici" e la realizzazione "è considerata intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati", fatta eccezione per le aree con vincoli paesaggistici dove però se gli impianti sono integrati e non visibili dagli spazi pubblici e dai punti panoramici si rientra nella semplificazione.

Gli articoli 7 e 8 (Attività di edilizia libera e PAS) del presente Schema di Decreto Legislativo sembrano andare nella direzione contraria della semplificazione introdotta, rendendo oltre che più complessa anche incerta la procedura; si prevede infatti che si debba richiedere una PAS (procedura abilitativa semplificata) non soltanto ovunque sussista una tutela culturale e in aree

protette, ma anche per gli interventi che ricadono in vincoli di cui all'articolo 20, comma 4 della Legge 241/1990 (che comprendono oltre al patrimonio paesaggistico e ambientale, il rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ecc.).

Tali definizioni sono talmente ampie che introducono margini di incertezza e discrezionalità interpretativa che devono essere esclusi nel caso di impianti solari sui tetti. La norma dovrebbe indicare, piuttosto, per gli impianti sui tetti il rispetto delle norme in materia di pubblica sicurezza e incolumità, oltre a quelle di tutela paesaggistica (in cui rientrano anche i boschi e le aree protette).

**Si propone – come anticipato nel corso della riunione tecnica del 18 settembre e accolto dal MASE con favore – di formulare una modifica al testo introducendo la norma per cui, per gli impianti fotovoltaici integrati agli edifici, se di età costruttiva successiva al 1940 e privi di specifici vincoli, non debba essere previsto alcun parere della soprintendenza, laddove i pannelli e le altre componenti l'impianto non risultano visibili dall'esterno e/o da punti panoramici.**

Ciò risolverebbe l'attuale problema che automaticamente tutti gli immobili pubblici dopo 70 anni diventano vincolati, anche quanto non vi sono i presupposti per la tutela.

**Al comma 2 dell'art. 8 è necessario associare tutti quegli elementi che innalzano la qualità progettuale e che rendono l'istruttoria più semplice e veloce per l'ente, a partire dalla condivisione degli elaborati tecnici in formato digitale completo di tutti i riferimenti relativi alla localizzazione territoriale, come era stato definito nelle Linee Guida del 2010.**

#### Impianti di grandi dimensioni installati su edifici

Occorrerebbe introdurre il principio che trattandosi di impianti installati su manufatti ed elementi già costruiti, non già su suolo, dovrebbero essere favoriti e semplificati, richiedendo agli operatori, parallelamente, la migliore soluzione progettuale e alta qualità della filiera e dei materiali.

Gli impianti fotovoltaici sui tetti, in quanto modulari e dalla tecnologia consolidata, non cambiano la loro complessità o il loro impatto in base alla dimensione. La norma inserita nello schema di Decreto legislativo prevede altresì una modifica alla procedura di rilascio del titolo, prevedendo la PAS qualora gli impianti abbiano una dimensione maggiore di 10MW. Inoltre, mentre fino ad oggi gli impianti solari fotovoltaici erano considerati "non industriali", e quindi non soggetti a valutazioni di impatto ambientale, ora si introduce la VAS per i progetti con potenza installata maggiore di 12MW. La valutazione di impatto ambientale dovrebbe dipendere da specifiche problematiche o caratteristiche dei luoghi in cui si vanno a installare i pannelli solari sui tetti.

Dal punto di vista autorizzatorio, gli elementi più critici rilevati sono:

- L'introduzione di fattispecie diverse da quelle note alle amministrazioni e pertanto consolidate, ad esempio nell'integrazione della paesaggistica con interventi ad edilizia libera. È sufficiente, in alcuni casi, utilizzare strumenti già funzionanti e codificati dalla norma come la Conferenza dei Servizi accelerata.

- La previsione di un elenco notevole di casistiche diverse a seconda del tipo di impianto. Si introduce un elenco troppo esteso di fattispecie libere, soggette a PAS e soggette a AU, spesso sovrapposte tra loro, o che differiscono lievemente. Tutto ciò genera confusione e rallentamenti anche nei casi oggi virtuosi per la tempistica di rilascio.
- Occorre fare attenzione al tema delle opere di connessione delle FER (elettrodotti). Non sembra prevista alcuna disposizione di raccordo per tali opere, all'interno della procedura di autorizzazione di un dato impianto. Per tali opere è necessario un raccordo normativo con le disposizioni procedurali del DM 10/10/2022, ed è indispensabile porre attenzione al tema degli espropri, tenendo presente che il Comune sede di impianto non può porre in atto un esproprio sul territorio di altra amministrazione (caso frequente per opere lineari come gli elettrodotti. Oggi molti operatori presentano le PAS senza avere la disponibilità delle aree per la realizzazione delle opere di connessione, confidando nella procedura espropriativa, e bypassando il presupposto della PAS che è la disponibilità delle aree (tale principio oggi è definito in modo chiaro dalla norma, ma nel nuovo testo non ci sembra definito in modo altrettanto chiaro). **A nostro avviso è necessario inserire la disponibilità dell'area, soprattutto se privata, per le opere di connessione come prerequisito necessario tra la documentazione di presentazione istanza, soprattutto nei casi di procedure semplificate come edilizia libera e PAS.**
- Assenza, nell'interesse delle parti, della definizione di misure compensative per l'installazione di grandi impianti, sia che vadano ad AU sia per le fattispecie che oggi si prevede di autorizzare con la PAS (punto trattato successivamente), nonché di **coperture fideiussorie adeguate e che vadano oltre i 5 anni a garanzia degli enti** rispetto tutto il procedimento autorizzato, il rispetto in capo all'operatore e la dismissione/il ripristino al termine della vita dell'impianto.
- Si fa sempre riferimento alla componente produttiva elettrica – quasi esclusivamente fotovoltaico ed eolico – e non si richiamano impianti di altra tecnologia come quelli a biomassa o ibrida, il termodinamico, o ancora gli stoccaggi. Non si inseriscono, trattandosi di testo unico autorizzativo, gli impianti tesi alla produzione di energia rinnovabile termica.

#### PROPOSTE EMENDATIVE:

Art.1 comma 3), il termine “120 giorni” è sostituito con “210 giorni”.

#### Motivazione

Dato che il testo ha connessioni dirette con molti adempimenti parallelamente in corso di attuazione, come ad esempio il provvedimento relativo alla SUER il sistema unico delle energie rinnovabili, la tempistica attuale (120 giorni individuati dall'art.1 comma 3) ci sembra vada estesa ad almeno 210 giorni, prevedendo un periodo transitorio adeguato.

Art. 2 comma 2: *Alla fine del periodo, aggiungere la seguente frase “, relativamente alle sole zone identificate come idonee dalle Regioni”.*

#### Motivazione

E' necessario all'interno dell'articolo 3 e dei temi trattati prevedere un raccordo con il D.M. 21.06.2024 recante “Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione

di impianti a fonti rinnovabili”, ivi compresa la definizione delle aree non idonee, in coerenza con l’intento di superare il DM 387/2010.

Art. 3 inserire il seguente comma 4:

*“Fatte salve le misure di mitigazione e riequilibrio ambientale ai sensi dell’Allegato 2 del DM 10.09.2010, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i ristori che gli esercenti gli impianti considerati di interesse pubblico prevalente, sono tenuti ad erogare annualmente ai Comuni ove detti impianti ricadono. I ristori, o compensazioni territoriali, nella misura massima del 3% da definire con successivo DPCM in rapporto alla taglia e alla tipologia di impianto, finalizzati al riequilibrio ambientale, territoriale e sociale delle comunità locali, sono parametrati all’energia prodotta dai relativi impianti, certificata dal GSE, per il prezzo zonale.”*

### Motivazione

Il tema è stato oggetto di notevole frizione tra operatori e enti locali, a seguito di proposte di convenzioni spesso proposte dai primi agli enti, successivamente impugnate e non applicate a seguito della riduzione degli incentivi e del margine di utile, fase che ha quindi visto crescere contenzioni e di conseguenza opposizioni locali. A nostro avviso, è pertanto necessario **introdurre all’articolo 3 un principio generale che rimanda poi la concreta applicazione delle misure sia alla PAS che alla AU.**

La sentenza n. 46 del 2021 della Corte costituzionale ha rigettato la questione di legittimità dell’articolo 1, comma 953, della legge n. 145/2018, che ha prescritto la revisione delle vecchie convenzioni - liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore dell’energia prodotta da fonti rinnovabili, quale l’eolico, e gli enti locali - per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010 e al contempo ha previsto il mantenimento della piena efficacia di questi accordi fino all’entrata in vigore della Legge stessa (1° gennaio 2019). Le censure erano state sollevate dal Consiglio di Stato nell’ambito di giudizi tra operatori del settore e vari comuni della Puglia, aventi ad oggetto la legittimità della previsione, negli accordi stipulati dalle parti, solo di misure patrimoniali di compensazione. La Consulta ha ritenuto ragionevole la scelta complessiva del legislatore finalizzata, da un lato, a garantire il mercato dell’energia da fonti rinnovabili, riallineando le condizioni degli operatori del settore; e dall’altro lato, a promuovere la tutela dell’ambiente e del paesaggio prescrivendo che le misure compensative siano, almeno in parte, specifiche, ossia di effettivo riequilibrio ambientale e territoriale, e non già solo “per equivalente”, ossia meramente monetarie, pur non escludendo che possano essere di natura monetaria, e siano comunque da considerare, ai fini fiscali, come costi nella determinazione del reddito d’impresa. E’ anche vero che le linee guida prevedono che le compensazioni nell’ambito della Autorizzazione Unica siano dovute se volte al riequilibrio ambientale e territoriale ed entro determinati limiti percentuali. Ma le nuove soglie di impianto che vanno a PAS lasciano una vacatio di casistiche diffusissime e critiche, che va colmata nel Testo unico, da aggiornare in seguito con le Linee Guida.

Art. 7 comma 1 - Alla fine del primo periodo, inserire *“ferma restando la disponibilità già acquisita delle superfici e/o delle aree private interessate dagli interventi, comprese le opere connesse”*.

### Motivazione

Se la concessione delle aree pubbliche può essere richiesta anche in fase di procedimento unico, la mancanza di disponibilità frequente delle aree private ha causato e causa tuttora rallentamenti e stalli nelle procedure autorizzatorie, soprattutto in relazione al fatto che sembra esclusa la procedura espropriativa per i procedimenti semplificati.

Art. 7 comma 4, sostituire l'intero comma con il seguente:

*“La realizzazione degli interventi di cui al comma 3 è consentita previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, secondo le procedure di cui al D.P.R. n. 31/2017. Qualora l'autorità non si esprima entro il termine di conclusione del procedimento, salvo che la Soprintendenza competente non abbia reso parere negativo, l'autorizzazione si intende rilasciata in senso favorevole e senza prescrizioni e il provvedimento di diniego adottato dopo la scadenza del termine medesimo è inefficace”.*

### Motivazione

Il comma introduce una fattispecie procedurale già normata dal DPR 31/2017.

Inserire un nuovo comma 4 bis:

*“Qualora gli interventi oggetto di istanza ricadano su suolo non edificato e/o non antropizzato, l'operatore è tenuto a versare al Comune competente una fideiussione bancaria e/o assicurativa, della durata pari al ciclo di vita dell'impianto, a garanzia della regolare esecuzione degli interventi in fase di dismissione delle opere e di ripristino dell'area, o di mancato rispetto di quanto previsto in fase autorizzativa”.*

### Motivazione

Anche per quanto attiene alla procedura di attività edilizia libera, occorre prevedere – nei casi in cui la richiesta di autorizzazione riguardi suolo non edificato, al fine di preservarne l'uso ed evitare fenomeni di consumo di suolo, una cauzione a garanzia dell'esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di ripristino mediante la presentazione, al Comune competente, di una garanzia bancaria o assicurativa, ma che vada oltre la scadenza frequente dei 5 anni.

Art. 8, comma 2, aggiungere dopo la parola “progetto” la seguente frase “completo di tutti gli elaborati come definito dalle Linee Guida per l'installazione di impianti FER di cui al DM 10.9.2010,”;

### Motivazione

È necessario spingere sulla qualità progettuale e sulla completezza per facilitare tempi e compiti degli enti, in coerenza con i dettati delle Linee Guida del 2010.

Art. 8 comma 2 lett. b)

Modificare la lettera come segue: “documentazione comprovante la disponibilità già acquisita delle superfici e/o delle aree private interessate dagli interventi, comprese le opere connesse, per tutta la durata della vita utile dell'intervento”.

### Motivazione

Se la concessione delle aree pubbliche può essere richiesta anche in fase di procedimento unico, la mancanza di disponibilità frequente delle aree private ha causato e causa tuttora rallentamenti e stalli nelle procedure autorizzatorie, soprattutto in relazione al fatto che sembra esclusa la procedura espropriativa per i procedimenti semplificati.

Art. 8 aggiungere il seguente comma 2 bis:

*“Contestualmente alla presentazione dell’istanza, l’operatore è tenuto a versare al Comune competente una fideiussione bancaria e/o assicurativa a copertura dei costi previsti, della durata pari al ciclo di vita dell’impianto, a garanzia della regolare esecuzione degli interventi, della fase di dismissione delle opere e di ripristino dell’area, e/o di mancato rispetto di quanto previsto in fase autorizzativa”.*

#### Motivazione

Anche per la PAS occorre prevedere una cauzione a garanzia dell’esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di ripristino mediante la presentazione, al Comune competente, di una garanzia bancaria o assicurativa, ma che vada oltre la scadenza frequente dei 5 anni, o a garanzia del rispetto di quanto stabilito in fase autorizzativa, anche in relazione alle misure compensative.

Art. 8 comma 6, eliminare la lett. a), b) e c)

#### Motivazione

Occorre fare riferimento a procedura già consolidata ovvero alla Conferenza accelerata di cui all’art. 13 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. I cui tempi e modalità sono già noti alle amministrazioni comunali, piuttosto che introdurre altre fattispecie procedurali.

Art. 8 aggiungere il seguente comma 10 - *“Le misure compensative di cui all’art. 3 comma 4 saranno definite con successivo atto per le procedure previste agli articoli 7, 8 e 9”.*

#### Motivazione

Con rimando al principio generale di cui alla proposta emendativa per l’art. 3 comma 4, è opportuno ancorare le misure compensative, laddove necessario, a tutte le procedure previste, laddove taglia e tipologia di impianto lo richiedano.

Art. 9 comma 10 eliminare lett. c)

#### Motivazione

Non appare corretta la previsione per cui la conclusione della Conferenza dei Servizi circa il procedimento dell’Autorizzazione Unica possa consistere in una automatica variante urbanistica, alla luce di quanto prevede la specifica normativa per l’approvazione della variante, come ad esempio la fase di pubblica evidenza.

Art. 11 – commi 1, 2 e 3 occorre chiarire chi sia il soggetto competente a controllare le opere sul territorio e comminare/incamerare le sanzioni previste. Potrebbero essere i Comuni, per gli interventi soggetti a PAS e per interventi soggetti edilizia libera, territorialmente competenti.