



Molti gli interventi normativi negli ultimi mesi, ma, denunciano i legali, sono disorganici

Energy, per la transizione serve più semplificazione

Giudizio positivo sui Power purchase agreement (PPA)

Pagine a cura

DI **ANTONIO RANALLI**

Quali sono le prospettive per il settore energetico italiano? Il comparto sta sicuramente attraversando un momento caratterizzato da una notevole spinta normativa e da un grande sostegno incentivante a opera del Pnrr. Su questo fronte sono molto attivi gli studi legali che, soprattutto nelle realtà di medie grandi dimensioni, si sono strutturati con dipartimenti dedicati.

A partire dalla seconda metà del 2020, complici la pandemia, il cambiamento climatico e la crisi energetica causata dalla guerra in Ucraina, il settore dell'energia, soprattutto nel campo delle rinnovabili, ha conquistato la scena nel panorama legislativo italiano. «Un primo importante input è certamente da ricondurre alle opportunità messe a disposizione dal Pnrr, che, nel dedicare all'Energy un importante capitolo, ha altresì previsto l'obbligo di attuare una serie di riforme con l'obiettivo di omogeneizzare e semplificare le procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione», dice **Tiziana Fiorella**,

partner di **Ughi e Nunziante**, «in ragione dell'esigenza di raggiungere l'autonomia energetica in tempi relativamente brevi, la necessità di attuare le suddette riforme e semplificare l'iter autorizzativo, le cui lungaggini e complessità sono da sempre ritenute il principale ostacolo alla diffusione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, è divenuta sempre più stringente, tanto da indurre il legislatore ad intervenire con una serie cospicua di provvedimenti, aventi spesso carattere di urgenza. Nonostante il dichiarato intento di semplificazione, però, il veloce susseguirsi dei numerosi decreti (Semplificazioni, Aiuti, Energia, Bollette, Pnrr), con i quali è stato via via modificato ed integrato il quadro normativo di riferimento per le energie rinnovabili, si è risolto in interventi legislativi frammentari, non sempre coerenti, spesso di difficile lettura ed applicazione da parte degli operatori. In buona sostanza, dunque, lungi dall'aver raggiunto un'effettiva semplificazione, l'attuale quadro regolatorio sembrerebbe essersi notevolmente complicato in ragione della mancanza di un corpus normativo organico e coordinato.





L'auspicio è che nel prossimo futuro il legislatore intervenga nuovamente, uniformando la disciplina applicabile al settore Energy, così da agevolare gli operatori nelle iniziative imprenditoriali, che necessitano di regole chiare, univoche e certe, sulle quali poter fare affidamento».

«Da un lato, il Mase ha messo a disposizione un miliardo di euro per finanziare le aziende impegnate nello sviluppo dei settori produttivi connessi alle tecnologie per l'energia green», dice **Mirco Semeraro di Polis Avvocati**. «La misura prevede la concessione di finanziamenti agevolati, contributi in conto interessi, in conto impianti e in conto spese, anche in combinazione tra loro, al fine di promuovere lo sviluppo dei settori produttivi connessi alla generazione di energia da fonti rinnovabili. Dall'altro lato, recenti interventi legislativi hanno previsto uno snellimento delle procedure autorizzatorie che, soprattutto per il fotovoltaico, rendono possibile l'autorizzazione di impianti in 30 giorni, ove collocati in aree idonee ed in assenza di vincoli significativi. Spesso però l'affastellamento delle discipline statali, regionali e locali rende quantomai difficoltoso giungere al rilascio (o consolidamento) dei titoli autorizzatori, in assenza di una preventiva analisi tec-

nico-giuridica dei siti e delle connesse possibilità di insediamento. In tale scenario, oltre all'irrobustimento delle consuete (e indispensabili) attività di consulenza, assistiamo alla creazione di nuovi

strumenti giuridici, tra cui i cd. «*Power Purchase Agreement* – PPA». Questi contratti, potranno alternativamente prevedere o l'impegno del produttore a produrre energia elettrica da Fonti Energetiche Rinnovabili (Fer), venduta successivamente all'acquirente a un prezzo concordato e fisso per un determinato periodo di tempo, oppure, la concessione al produttore di un sito nella disponibilità dell'acquirente al fine di realizzare un impianto di produzione Fer».

Il settore energetico è caratterizzato da una regolamentazione articolata, che tuttavia rispecchia il notevole livello di complessità tecnica dei diversi ambiti di intervento (energia elettrica e gas naturale, in primis). «In questo contesto, la sfida si gioca su più piani, che meritano particolare attenzione», prosegue **Luca Guffanti**, managing partner di **SZA Studio legale**. «A livello comunitario, è necessario perseguire una politica multi-tecnologica e multi-energetica (sarebbe un errore strategico orientarsi solo verso l'elettrico), promuovendo la diffusione delle più re-

centi tecnologie per raggiungere gli obiettivi desiderati in termini di indipendenza energetica e transizione ecologica; a livello nazionale, il mercato è in gran parte stagnante; nella distribuzione del gas naturale, ad esempio, su 177 ambiti territoriali ottimali (Atem) chiamati ad assegnare il servizio con gara, solo poche decine si sono attivati e pochissimi sono arrivati ad aggiudicazione. In questo set-





tore, la complessità regolatoria non può essere semplificata più di tanto (anche se qualcosa di utile è stato fatto lo scorso anno, con la legge per la concorrenza 2021) e, quindi, un approccio efficace può essere realizzato solo attraverso la sinergia tra la (rinnovata) volontà delle amministrazioni di procedere con le gare, la disponibilità degli operatori a competere in modo aperto per il mercato e la competenza qualificata dei professionisti specializzati nei diversi ambiti (tecnico, finanziario e giuridico)».

Il comparto energetico è riuscito a reggere l'impatto della crisi post-covid. A favore di questa resistenza sono stati modelli come i PPA (Power Purchase Agreement) e l'autoconsumo diffuso, ma occorre fare di più: accelerare sulla transizione energetica, utilizzando i fondi del Pnrr, semplificando e razionalizzando ancora di più le norme in mate-

ria. «In particolare, occorre agire su almeno tre fronti, tutti necessari per risolvere l'impasse», dice **Claudio Vivani**, docente di Diritto europeo e transnazionale dell'Ambiente, avvocato cassazionista, co-fondatore di **Renna & Vivani**. «Il primo fronte consiste nel definire nuovi meccanismi giuridici per il bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti nelle decisioni circa la localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, con particolare riguardo al difficile rapporto fra tutela del patrimonio culturale e contrasto al cambiamento climatico. Infatti, mentre gli effetti negativi degli impianti in que-

stione sono agevolmente percepibili su scala locale, il principale effetto positivo - consistente nel contributo al contrasto al cambiamento climatico - è mediato dal suo impatto a livello globale, e dunque esiste ed è fondamentale anche a livello locale, ma è percepibile e valutabile in termini molto meno precisi e immediati. La questione di come bilanciare correttamente gli interessi pubblici non pare poter essere affrontata solo dal punto di vista della relazione causale diretta fra ciascuno di tali impianti e la porzione di territorio in cui esso è destinato a inserirsi: se concepito in questi termini il bilanciamento pare essere concettualmente errato e squilibrato per definizione, perché destinato a comparare impatti (positivi e negativi) non tutti valutabili in tali termini. Ci si scontra però con un dato altamente problematico: nel nostro ordinamento la cura e la tutela degli interessi ambientali sono state frazionate a seconda dei diversi interessi e attribuite ad Amministrazioni diverse; in particolare, in relazione al patrimonio culturale sono state affidate a specifici apparati amministrativi, che tradizionalmente hanno esercitato i loro poteri in un'ottica mono-settoriale (concentrata su un solo interesse, quello relativo al patrimonio culturale) e spiccatamente «sito-specifica», concentrata cioè sulla singola porzione di territorio o bene visivamente impattati dal singolo progetto di impianto o di infrastruttura. Tale impostazione - del tutto logica e comprensibile in relazione al-





la generalità degli interventi e delle attività umane (edifici, normali impianti industriali, infrastrutture) - sembra però in radice inadeguata in relazione alle energie rin-

novabili e alla loro valenza in relazione al contrasto al cambiamento climatico. Questa è la principale ragione dell'impasse (se non del vero e proprio «scacco matto alle rinnovabili»).

Dunque, gli interventi normativi di semplificazione e accelerazione del procedimento amministrativo sono certamente utili, ma solo nella misura in cui siano specificamente mirati a migliorare i meccanismi di bilanciamento e di ponderazione, non nella misura in cui incidano solo su fattori differenti (i tempi di conclusione, ad esempio, già particolarmente ristretti). Il secondo fronte è quello del frazionamento disorganico delle norme: occorre un testo unico del diritto dell'energia, così come è stato per il testo unico ambientale, e questi due testi unici devono essere attentamente coordinati. Il terzo fronte è quello delle risorse umane delle pubbliche Amministrazioni: vanno incrementate nei settori strategici, come le commissioni deputate ai giudizi di compatibilità ambientale, che dovrebbero essere molto più numerose».

Si parla sempre più spesso di semplificazione delle procedure autorizzative degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili al fine del raggiungimento degli obiettivi fissati nel Pnrr (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). «Gli sfor-

zi fatti dal legislatore nazionale ed europeo non hanno, tuttavia, ancora generato effetti tangibili nel settore delle rinnovabili le cui procedure autorizzative restano, purtroppo, ancora molto complesse e sono spesso rallentate da numerosi oneri burocratici nonché dalla sovrapposizione di norme nazionali e regionali (alle volte in conflitto tra di loro), unita, in taluni casi, alla «resistenza storica» di enti restii a temperare le diverse esigenze in gioco», spiega **Marco Muscettola**, partner di **Lexia**, «Alle volte ci troviamo, purtroppo, costretti a confrontarci con la chiusura da parte di funzionari che rimangono, invece, ancorati a dispositivi passati non in linea con i tempi ed ancora basati su strumenti urbanistici e pianificatori dei propri territori di competenza che non facilitano la transizione energetica. In soccorso alla burocrazia interviene, invece, la giurisprudenza amministrativa le cui più recenti pronunce dei tribunali amministrativi regionali riportano una certa apertura verso i principi generali stabiliti dal legislatore nazionale ed europeo non seguendo, fortunatamente, l'orientamento restrittivo introdotto dalle leggi regionali. Alla luce dell'attuale contesto risulta, quindi, di tutta evidenza che





una norma di semplificazione dovrebbe permettere agli operatori di realizzare impianti in modo sicuro, con procedure agili e in tempi certi. In un settore come le rinnovabili, dove l'investimento è fat-

to nella totalità dei casi con accesso al credito, è assolutamente necessario avere un framework legale, per quanto possibile, certo ed in linea con le esigenze del momento e che non si scontri con la burocrazia (fermo ovviamente il confronto costruttivo). Per quanto mi riguarda, la vera semplificazione non risiede tanto nel liberalizzare l'installazione degli impianti permettendo in modo «scomposto» l'utilizzo libero dei siti, ma piuttosto nella possibilità di utilizzare un procedimento amministrativo che abbia termini precisi e riferimenti certi, chiari e condivisi».

Il decreto Semplificazioni Pnrr (D.L. 13/2023) è stato accolto come una scommessa legislativa per il rilancio delle rinnovabili. Ma si può effettivamente parlare di semplificazioni? «A ben vedere, molte delle misure introdotte per ridurre la durata dei procedimenti autorizzativi (incluso il modulo semplificato della Conferenza di Servizi) sono destinate ad operare solo fino

al 30 giugno 2024, salvo proroghe. È dunque lecito attendersi che i procedimenti avviati dopo questa data ritornino a scontare le lungaggini procedurali già note in passato», spiega **Arturo Sferuzza**, partner di

Norton Rose Fulbright.

«Tra le criticità principali, l'esenzione dalla procedura di screening/VIA è stata prevista per tipologie di impianti estremamente etero-

genee tra loro (dai fotovoltaici fino a 30 MW, agli impianti di stoccaggio, passando per gli eolici off-shore fino a 50 MW ricadenti nel Piano di gestione dello spazio marittimo) in cui si fatica a trovare una coerenza di trattamento. Inoltre, per quanto siano state riviste le soglie per l'assoggettamento alla VIA, la maggior parte dei procedimenti rimangono ancora di competenza regionale, non potendo dunque dirsi superate le criticità autorizzative nelle Regioni tradizionalmente meno propense all'installazione di nuovi impianti.

Altra criticità riguarda l'introduzione dell'edilizia libera per l'installazione degli impianti fotovoltaici qualificabili come attività di manutenzione ordinaria (e.g. in aree a destinazione industriale, commerciale, discariche e cave non più utilizzabili). Dietro una paventata semplificazione procedurale si insinua il rischio che i controlli sulla legittimità dell'intervento siano posticipati alla conclu-

sione dei lavori, riducendo così la possibilità di attivare rimedi in tempi utili. Oltretutto, così come in passato si era verificato per la PAS, rimane aperto il tema della decorrenza dei termini per l'impugnazione da parte di terzi, non essendo stata fatta chiarezza sull'effettiva decorrenza del-





la conoscibilità dell'intervento.

Il Decreto si inserisce in un contesto di proliferazione e stratificazione normativa: da inizio 2022 ad oggi - per citare solo le novelle legislative principali - le rinnovabili sono state oggetto di 5 diverse riforme che hanno visto l'introduzione di più regimi autorizzativi (spesso in sovrapposizione) che, anziché semplificare, hanno piuttosto finito per creare concreti problemi applicativi. A oggi sembrerebbe che il legislatore abbia perso un'occasione per riscrivere in maniera organica una disciplina che rimane tuttora frammentata in decine di testi di legge, non ultimo il Decreto Bollette (decreto legge 34/2023) che, sempre nel segno della transitorietà delle semplificazioni, ha previsto fino al 30 giugno 2024 la possibilità di installare impianti fotovoltaici su tetti piani o a falda di strutture legate ad attività turistiche o termali tramite semplice Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA)».

— © Riproduzione riservata —



Pannelli fotovoltaici



Tiziana Fiorella



Mirco Semeraro



Luca Guffanti





Arturo Sferruzza



Marco Muscettola



Claudio Vivani

