



Per la riduzione della dipendenza energetica da fonti fossili e straniere, l'Ue stanZIA 60 mld

Pnrr, il 2023 sarà l'anno della transizione energetica

Ma per gli studi servono ancora maggiori semplificazioni

PAGINE A CURA
DI ANTONIO RANALLI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) rappresenta per l'Italia una dei principali motori d'intervento per attivare lo sviluppo del paese. E l'ambito energy è sicuramente quello che ha fatto registrare, in questo mese, un immediato incremento di richieste di assistenza legale ai professionisti più esperti. In un contesto in cui le esigenze di approvvigionamento energetico di energia «pulita» sono diventate, causa guerra, sempre più urgenti, gli investimenti previsti nel Pnrr in tema di ambiente, fonti rinnovabili, efficientamento energetico sono divenuti centrali, così come le semplificazioni al fine di velocizzare gli iter amministrativi per la concreta realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento.

Il Pnrr è un pacchetto da 191,5 miliardi di euro, articolati in 6 Missioni costituite da riforme ed investimenti da realizzare entro il 2026. Il settore «Energy» rientra nella «Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica», per la quale sono stati stanziati 60 miliardi di investimenti. «Non vi è dubbio che le misure del Piano Nazionale di Ripre-

sa e Resilienza nel settore Energy siano di particolare interesse e attualità per gli investitori, a maggior ragione in una congiuntura internazionale che si trova a dover affrontare anche l'esigenza di ridurre la dipendenza dalla importazione di gas», spiega **Carlo Del Conte**, partner dello **Studio Pavia e Ansaldo** e co-responsabile Dipartimento Energia.

«Si tratta di un quadro di supporto normativo ed economico che dà fiducia ed orienta gli investimenti in tutti i settori Energy, anche in quelli più innovativi, solo potenzialmente «coperti» dal Pnrr, per i quali le relative riforme, i provvedimenti attuativi e i piani di investimento programmati non sono ancora partiti o completati. E così, negli ultimi mesi, abbiamo assistito ad una notevole ripresa degli investimenti e ciò non solo in quei settori delle Rinnovabili ormai «maturi», come nelle iniziative riguardanti grandi impianti fotovoltaici o eolici in «grid parity» ma anche su molti altri progetti più «innovativi», specificamente promossi dal Pnrr».

Il governo è più volte intervenuto per semplificare e velocizzare l'iter autorizzativo dei progetti Fer (Fonti Energetiche Rinnovabili). «Resta irri-





soltanto il problema del ritardo causato dal tempo intercorrente tra l'ottenimento dell'autorizzazione e l'effettivo inizio dei lavori a causa del decorrenza del termine di 120 giorni dalla pubblicazione dell'autorizzazione per presentare eventuali ricorsi, nel qual caso il ritardo si computa in ordine di anni», dice **Catia Tomassetti**, partner di **BonelliErede**.

«Nella nostra esperienza sono frequenti i ricorsi sui titoli autorizzativi presentati da soggetti controinteressati (proprietari terrieri, vicini, associazioni locali) privi di reale legittimazione e di un vero e proprio fondamento di merito: molti ricorsi hanno il fine esclusivo di trarre un vantaggio economico/ostruzionistico, senza sanzioni per la temerarietà della lite intrapresa né per i danni causati. Il fenomeno è così frequente da non essere più ignorabile in quanto foriero di ritardi nell'avvio dei lavori e spesso del fallimento delle iniziative. Superare questo problema sarebbe possibile precludendo l'impugnazione straordinaria davanti al Presidente della Repubblica Italiana, in considerazione della sua natura di rimedio straordinario da limitare a casi realmente straordinari e riducendo a 30 giorni il termine di 60 giorni previsto per proporre ricorso ordinario al Tar. La riforma ridurrebbe di almeno 3 mesi il ritardo nell'inizio lavori. Intervenendo, invece, sanzionando le liti temerarie, si potrebbero risparmiare sino a 3 anni».

Nel settore delle rinnovabili, le regole sono tante e poco coordinate. «Il fatto che per ar-

rivare alla prima Via positiva del Mit, ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Mase) su nuovi progetti (risalente al 19 ottobre) ci sia voluto quasi un anno e mezzo dall'istituzione della commissione Pnrr -Pniec, la dice lunga sulle difficoltà che ancora permangono», spiega **Mileto Mario Giuliani**, managing counsel di **Dentons**.

«Ma l'ottenimento della Via da parte del Mase non è l'ultimo (o unico) passaggio, perché l'istante dovrà comunque tornare in Regione e ottenere l'Autorizzazione Unica. In questo quadro, se da un lato forse stiamo iniziando a vedere la luce a livello Mase, rimane comunque il rischio del collo di bottiglia in Regione, dove queste ultime paiono non sufficientemente organizzate per la mole di progetti che (au-

spicabilmente) arriveranno per approvazione. In aggiunta, le semplificazioni sulle aree idonee – e in particolare le cosiddette idonee *ex lege* – rimangono ancora al palo, soprattutto perché non sono chiari i criteri tecnici per la determinazione del calcolo delle cosiddette *belts*, con il risultato che nessuna amministrazione locale ha la certezza di come poter guidare l'istante nella relativa implementazione».

Per **Andrea Grappelli**, partner di **Nunziante Magrone** «seppur le semplificazioni attuate dal Governo qualche risultato lo hanno iniziato a dare lo sviluppo di progetti da parte degli imprenditori privati non trova corrispondenza rispetto alle autorizzazioni presentate, tra i vari progetti il comparto eolico sembra subire la maggiore





flessione negativa rispetto al fotovoltaico. In questo settore sono stati emanati vari disposizioni normative nel 2022 ma l'aspetto su cui maggiormente nasce lo scontro è sulle «aree idonee» il cui ampliamento nella pratica purtroppo si scontra con esigenze territoriali contrastanti.

Se ci si sofferma a fare una valutazione sulla più recente normativa emerge che sono state emanate misure per l'incremento della produzione energia elettrica, semplificazioni sulle discipline Via (tanto statali che regionali), ma nel concreto permangono reticenze locali dove l'accelerazione e la finalità di questo meccanismo di percorso parallelo per i progetti connessi al Pnrr rimangono rallentati. Il nuovo scenario energetico conferma la dinamicità imprenditoriale, ma tale aspettativa è disattesa proprio dalle amministrazioni con cui ci si confronta».

Negli ultimi anni sono state introdotte numerose disposizioni legislative volte a semplificare i procedimenti autorizzativi. «Si pensi al dlgs 8.11.2021 n. 199 che ha introdotto procedure semplificate per la realizzazione di impianti da Fer in alcune aree considerate ex lege idonee, prevedendo in tali casi drastiche riduzioni delle tempistiche procedurali», spiega **Domenico Segreti**, partner di **Raffaelli Segreti Studio Legale**. «Anche per lo svolgimento dei procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale riguardanti i progetti da Fer, le ultime riforme normative (DL 77/2021) hanno previsto tempistiche più rapi-

de con il coinvolgimento della Commissione Tecnica

Pnrr-Pniec posta alle dipendenze del ministero della transizione ecologica, ora ministero dell'ambiente e sicurezza energetica. Ciò nonostante, bisogna nostro malgrado evidenziare che le amministrazioni centrali e periferiche preposte alla valutazione dei progetti, riguardanti specialmente gli impianti di medie e di grandi dimensioni, non rispettano quasi mai le tempistiche previste per il rilascio delle autorizzazioni. Non è un mistero infatti che i progetti, a fronte di un procedimento di Via che dovrebbe durare al massimo 180 giorni, rimangono bloccati in Commissione per più di un anno prima di essere istruiti. Analoghe situazioni si verificano negli uffici Regionali o Provinciali. Tale scollamento tra quadro normativo e attuazione pratica delle misure di semplificazione recentemente introdotte si spiega probabilmente con la carenza di mezzi e risorse degli Uffici preposti alla valutazione dei progetti».

Per **Tommaso Tomaiuolo**, Legal partner di **PwC TLS** «bisogna dar atto dell'intensa attività legislativa che si è preoccupata di creare un quadro normativo di favore (tanto per eolico e fotovoltaico, quanto per biogas e idrogeno verde). Basti pensare al regime di semplificazioni amministrative introdotte dai decreti-legge 1° marzo 2022 n. 17, 21 marzo 2022 n. 21 e 9 agosto 2022, n. 115; corpus in continua evoluzione che sarebbe utile raccogliere in un testo unico delle «autorizzazioni Fer».





Il mercato delle rinnovabili è incredibilmente attivo e ci sono tutti i presupposti normativi, economici e geopolitici per una notevole crescita nei prossimi anni anche al fine di centrare gli obiettivi strategici per l'autosufficienza energetica. Ulteriori passi in avanti sono però auspicabili. Di sicuro è opportuna una maggiore sensibilizzazione e coordinazione tra Regioni e amministrazioni territoriali rispetto alla centralità, per l'interesse nazionale, della decarbonizzazione. Occorre ancora incidere sullo snellimento degli iter autorizzativi».

Riflettori accesi anche sulle Comunità energetiche rinnovabili (Cer), associazioni tra cittadini, attività commerciali, pubbliche amministrazioni locali o piccole e medie imprese che decidono di unire le proprie forze e i propri interessi per dotarsi di impianti condivisi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti

rinnovabili, attraverso reti intelligenti (o smart grid). «Si tratta di una fattispecie che esiste da tempo, ma a cui il Pnrr sta cercando di dare ulteriore impulso, insieme alle iniziative prese da Regioni ed enti locali», spiega **Francesco Bruno**, founding Partner di **B - Società tra Avvocati**, «l'iniziativa può quindi partire da qualsiasi soggetto, pubblico o privato e significa che, anche semplici cittadini che abitano nello stesso quartiere possono farlo. Se finora gli aiuti alla creazione di comunità energetiche riguardavano solo gli impianti fino a 200 kW adesso il raggio d'azione si è ampliato a quelli fino a 1000 kW, anche se manca ancora

un decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Mase) che definisca i dettagli di questo allargamento del campo di applicazione. Dal Pnrr è arrivata una nuova spinta pari a 2,2 miliardi di euro. Secondo uno studio del Politecnico di Milano, si stima che entro 5 anni le energy community italiane saranno circa 40 mila e coinvolgeranno circa 1,2 milioni di famiglie, 200 mila uffici e 10 mila pmi».

Per **Francesco Pezone**, founding partner di **PMLaw - Pezone Mittone Studio Legale** «l'investimento in comunità energetiche diventa così importante (più importante a mio modo di vedere dell'investimento in impianti di grossa taglia, nell'idrogeno verde o nelle biomasse) per una serie di motivi fondamentali e connessi tra loro. In primo luogo, le comunità energetiche rafforzano la nostra rete elettrica, perché ogni impianto di produzione è come un «nodo» della rete internet. Più nodi ci sono in una rete più questa rete è stabile.

Favorire la creazione di piccoli impianti di produzione e di accumulo consente di andare nella direzione di una maggiore stabilità di rete e una sempre maggiore indipendenza energetica. In aggiunta a ciò, le comunità energetiche favoriscono una importante mitigazione della povertà energetica perché rendono convenienti le installazioni di sistemi condivisi di produzione e monitoraggio dei consumi energetici individuali e coinvolgono i consumatori, rendendoli soggetti attivi nella produzione e nel consumo





sostenibile dell'energia. Nel lungo periodo l'investimento in questo tipo di comunità dovrebbe, quindi, avere un ritorno per euro speso superiore a quello di qualunque altro investimento in fonti rinnovabili».

Per **Mariella Mauriello**, of counsel dello studio **Parola Angelini** «le comunità energetiche rinnovabili (Cer) e il partenariato pubblico privato possono rappresentare importanti strumenti per accompagnare il Paese verso la transizione energetica. Le Cer, dotate di soggettività giuridica, basate sulla partecipazione aperta e volontaria di cittadini, pmi ed enti locali, sono un modello organizzativo che potrebbe rivoluzionare, innovandole, le modalità di produzione e di (auto)consumo di energia pulita; lo scopo delle Cer è, infatti, quello di consentire ai predetti soggetti di associarsi per «condividere» l'energia elettrica localmente prodotta mediante i nuovi impianti alimentati con fonti rinnovabili. Il Ppp, a sua volta, potrebbe rappresentare lo strumento mediante il quale dare attuazione complessiva ai progetti aventi ad oggetto, in uno, lo sviluppo delle Cer nonché la progettazione, la realizzazione e la successiva gestione dei relativi impianti da fonte rinnovabile. Dal punto di vista procedimentale, le amministrazioni assegnatarie dei finanziamenti, al fine di raccogliere proposte di pppad iniziativa privata, potrebbero sollecitare gli operatori economici mediante la preventiva pubblicazione di un avviso pubblico».

Per **Mattia Riccardo Petrillo**, Head of energy & effi-

ciency law department dello studio legale e tributario di **EY** «l'esperienza dei bandi energetici del Pnrr ci testimonia di un elevato grado di flessibilità sul possibile utilizzo dei fondi con riferimento alle tecnologie impiegate nei progetti energetici. I bandi energetici del Pnrr, tuttavia, procedono a rilento e gli interventi susseguiti sinora hanno un carattere troppo frammentario. In attesa della pubblicazione degli ultimi provvedimenti attuativi del decreto legislativo di recepimento della direttiva Red II, è necessario farsi trovare pronti quando ci saranno prossime opportunità di finanziamento agevolato.

Le sperimentazioni sulle configurazioni giuridiche e tecnologiche delle Cer avviate sino ad oggi hanno già messo in evidenza la complessità degli interventi e degli strumenti a disposizione. Serve allora incoraggiare un dialogo fattivo tra gli operatori del settore, al fine di creare delle soluzioni autoportanti di medio/lungo periodo per le Cer, rispetto alle quali rendersi disponibili a cogliere le chance di finanziamento. Sarebbe invece un errore rovesciare il percorso e attendere la pubblicazione di bandi Pnrr ad hoc per le Cer prima di costruire i percorsi attuativi delle Comunità».

Per **Federica Reale**, senior advisor di **Andersen** «evolvere verso un sistema

sempre più indipendente e attento alla tutela dell'ambiente rappresenta sicuramente un'opportunità che l'Italia non può farsi scappare. È indubbio che il Pnrr rappresenta un irripetibile strumento



per accelerare il percorso di implementazione delle energie rinnovabili nel nostro Paese. Il suo punto di forza è dato proprio dal vasto sistema di agevolazioni previste per le imprese che decidono di investire nell'efficientamento energetico. Nonostante i primi scetticismi e gli inevitabili rallentamenti, bisogna riconoscere che, già nel 2021, è stata registrata una progressiva ripresa degli interventi determinata dalla consapevolezza di investire nelle energie rinnovabili a garanzia di un necessario futuro energetico. Dare vita a nuove Comunità Energetiche e a contratti di prestazione di energia «Epc», attraverso l'attivazione di apposite procedure di gara sono solo alcuni degli esempi di come poter intervenire attivamente».

Per **Simone Cadeddu**, partner responsabile del dipartimento diritto amministrativo e della regolazione dei mercati di **Bird & Bird** «se il perseguimento degli obiettivi di transizione ecologica ha tratto nuova forza dall'impennata dei costi dei combustibili fossili, sul versante delle riforme autorizzative resta ancora da fare. Sull'allocazione dei fondi, infatti, il sostegno a soluzioni innovative legate alla filiera dell'idrogeno è stato opportunamente coniugato all'ampia promozione di soluzioni agri-voltaiche, riconoscendo che l'ulteriore incremento di impianti onshore dipende dall'incattivazione degli interventi anche in area agricola.

La riforma dei percorsi autorizzativi, incentrata sull'individuazione di vaste aree del territorio nazionale nelle qua-

li si applichino, per impianti fino a 20MW, regole derogatorie - titoli abilitativi comunali semplificati come la Dila e la Pas, forte contenimento delle verifiche ambientali, temperamento dei poteri delle Soprintendenze, accelerazione dei procedimenti - è invece ancora ostacolata dalla molteplicità di livelli di governo coinvolti, dalla reazione conservativa delle amministrazioni e dalle inevitabili incertezze interpretative sulle nuove disposizioni».

Secondo **Tiziana Fiorella**, partner di **Ughi e Nunziantes** «a livello normativo, numerosi sono gli interventi legislativi adottati in ottica di promozione e sviluppo del settore, nonché di accelerazione e semplificazione delle procedure autorizzative (dai cc.dd. Decreto semplificazioni (D.L. n. 77/2021) e Decreto Rinnovabili (D.L. n. 199/2021), passando per i vari decreti Bollette, Ucraina e Aiuti. Dal punto di vista operativo, dopo un periodo in cui il mercato si è prevalentemente concentrato sul c.d. «second market», vale a dire operazioni di acquisizione di asset già sviluppati, di recente stiamo constatando un interessante aumento delle richieste di assistenza in relazione all'avvio di procedimenti autorizzativi per la realizzazione di nuovi impianti, anche di grossa taglia: ciò denota un rinnovato interesse degli operatori economici al mercato di riferimento. Le richieste riguardano sia settori già consolidati, come il fotovoltaico, sia quelli ancora non pienamente maturi, come agrovoltico, eolico off-shore e idrogeno, per i quali gli operatori sembrereb-





bero nutrire particolare curiosità ed aspettative, anche alla luce delle risorse economiche messe a disposizione dal Pnrr per il loro sviluppo».

Secondo **Pietro Pouché**, partner di **Herbert Smith Freehills** «il Pnrr consentirà di compiere passi significativi verso la rivoluzione verde anche se difficilmente si riusciranno a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni. Se le proiezioni sono accurate, è probabile che si assisterà ad un aumento delle azioni legali volte a far valere la responsabilità ambientale dello Stato e delle aziende private. Anche in Italia, infatti, si sta registrando una crescente attività legale connessa al cambiamento climatico. La situazione è aggravata dal fatto che l'Italia non dispone di un piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e quindi di strumenti idonei a mitigare i danni che si verificano sempre più frequentemente».

Aggiunge **Francesca Morra**, partner di Herbert Smith Freehills, che «il piano "RePowerEU" suggerisce di incrementare gli obiettivi del Green Deal e accelerare la transizione alle rinnovabili, anche grazie alla semplifica-

zione degli iter autorizzativi e l'armonizzazione delle procedure. Molti progetti energy previsti dal Pnrr sono stati avviati: per dare impulso al mercato dell'idrogeno, è stato siglato un protocollo di intesa tra il Governo e varie Regioni per la conversione di aree industriali dismesse in centri di produzione dell'idrogeno e sono stati lanciati accordi per la ricerca. Sotto

il profilo amministrativo, alcune semplificazioni previste sono state già implementate. Tuttavia, alcune misure non hanno portato gli effetti sperati e la crisi energetica non consente più di attendere. Gli operatori del settore sono in attesa di un reale cambio di passo che consenta di raggiungere gli obiettivi prefissati.»

Per **Claudio Vivani**, partner di **Vivani e Associati** «a oggi possono individuarsi le seguenti principali problematiche: la realizzazione di importanti e innovativi progetti dal punto di vista tecnologico necessita di un'accurata istruttoria volta a definire le esigenze della PA e le possibili soluzioni che può offrire il mercato. E ciò al fine di definire criteri di valutazione dei progetti che possano condurre all'individuazione delle iniziative effettivamente più meritevoli e all'avanguardia. Tale istruttoria deve essere svolta con il coinvolgimento degli operatori privati e al tempo stesso deve essere coordinata con l'esigenza di garantire la selezione dei progetti ovvero la realizzazione dei medesimi attraverso procedure ad evidenza pubblica; la selezione dei progetti e la distribuzione delle risorse deve inoltre essere coordinata con il quadro autorizzatorio e più in generale regolatorio propedeutico alla realizzazione dei medesimi: sussiste infatti il rischio che vengano selezionati progetti sulla base di corrette considerazioni tecnico-economiche ma senza un'adeguata valutazione delle tematiche autorizzatorie ed in particolare localizzative, paesaggistiche ed





ambientali. Per affrontare queste tematiche occorre sviluppare una stretta collaborazione fra PA e imprese e affrontare in modo coordinato le criticità connesse agli aspetti tecnici/economici/giuridici fin dalle prime fasi di definizione dei progetti».

Secondo **Gianluca Brancadoro**, Co-fondatore di **Firmis** «in quest'ottica, la missione 2 del Pnrr si propone fondamentali target in materia di transizione energetica, sostenibilità ambientale e neutralità climatica. Mediante imponenti investimenti fino a 39,14 miliardi di euro, il Piano ambisce a incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché la digitalizzazione delle infrastrutture con il chiaro intento di addivenire all'efficientamento energetico degli edifici pubbli-

ci e dell'edilizia residenziale pubblica e privata. La cornice emergenziale ha presupposto correttivi d'urgenza volti ad accelerare il cammino inaugurato dal Decreto energia. Così, prima il c.d. decreto Pnrr 2 e poi il c.d. decreto «Aiuti ter» hanno provato ad incrementare la produzione di energia elettrica da biogas e supportare la liquidità di amministrazioni statali e imprese. Tuttavia, la strada intrapresa non può certo dirsi foriera di novità rassicuranti. Il processo di transizione verso le energie rinnovabili vive, infatti, una preoccupante stasi atteso che ad oggi solo l'1% dei progetti Pnrr presentati al Mit ha ricevuto il definitivo via libera. Il rallentamento è dovuto al fatto che l'iter autorizzatorio richiede il placet del Mic, non ancora pervenuto, con la con-

seguenza che gli interventi innovativi restano ingabbiati nella dicotomia energia-paesaggio».

Tra gli strumenti individuati dal Pnrr per conseguire i propri obiettivi, assume un ruolo fondamentale la Legge sulla concorrenza, recentemente approvata dal Parlamento (l. 5 agosto 2022 n. 118), che interviene su diversi ambiti strategici, fra cui la distribuzione del gas naturale. «Sulla base di tali premesse, la Legge sulla concorrenza ha declinato, per il settore del gas (art. 6), un intervento puntuale e, al contempo, di ampio respiro, volto a sciogliere alcuni dei principali nodi critici che avevano sinora rallentato l'attuazione della riforma», spiega **Luca Guffanti**, Partner **Sza Studio legale**, «La strada indicata dal legislatore sembra condivisibile, soprattutto laddove mira a introdurre reali incentivi per gli enti locali e a rafforzarne il ruolo. La scelta di equiparare per legge la remunerazione che i Comuni possono ottenere dalla cessione dei loro impianti a quella garantita ai gestori uscenti è, infatti, una soluzione (a lungo invocata) che può dare nuovo impulso alle gare. Così come la disciplina che estende i poteri sanzionatori degli enti locali (nei confronti dei distributori che non forniscono i dati richiesti) può favorire una più tempestiva collaborazione da parte dei gestori uscenti. Il percorso tracciato dalla Legge sulla concorrenza va ora completato con alcuni atti attuativi ed è fondamentale che la loro approvazione (da parte dei Ministeri competenti e dell'Autorità di settore,





► 9 gennaio 2023

Arera) non subisca ritardi: l'avvio della nuova legislatura può costituire stimolo per proseguire su questo cammino e ridare finalmente slancio ad un settore strategico».

—© Riproduzione riservata—

