



Audizione Alleanza Per il Fotovoltaico in Italia

A.S. 1372 – Disegno di legge recante “Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica”

L’Alleanza per il Fotovoltaico in Italia (di seguito l’“Alleanza”) raggruppa 9 aziende leader nel settore dell’energia rinnovabile impegnate nello sviluppo, realizzazione e gestione di **impianti fotovoltaici utility-scale**. Con un portafoglio di 30 GW di energia solare in fase di autorizzazione, un valore complessivo di 20 miliardi di euro di investimenti e 3 miliardi destinati alla valorizzazione del territorio, l’Alleanza contribuisce in maniera significativa alla realizzazione del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC).

Le aziende che compongono l’Alleanza	
Enfinity Global	Vexuvo
Ilos Energy	WKN
Ox2	X-Elio
Solarig	Photosol
Re nera Energy	

Il fotovoltaico utility-scale è un pilastro strategico per la sicurezza energetica del Paese e il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica. Inoltre, rappresenta un motore di crescita economica e occupazionale, con una previsione di 150.000 addetti entro il 2028—un valore prossimo ai 180.000 lavoratori del settore automotive.

L’Alleanza si impegna a valorizzare il ruolo centrale del fotovoltaico nel futuro energetico dell’Italia, collaborando con le istituzioni per definire un quadro normativo e regolatorio che ne favorisca lo sviluppo.

Osservazioni e proposte dell'Alleanza sul Disegno di Legge

L'Alleanza esprime un **pieno e deciso supporto agli intenti del disegno di legge**, la cui approvazione contribuirebbe a realizzare un equilibrio ottimale tra la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e la necessità di **snellire i procedimenti amministrativi**.

Una necessità, quest'ultima, particolarmente avvertita dalle aziende del settore dell'energia rinnovabile, chiamate a svolgere un ruolo strategico di sviluppo e promozione di soluzioni innovative e sostenibili che permettano al Paese di raggiungere **gli obiettivi di transizione energetica previsti dal PNRR e dal PNIEC**. A questo riguardo, secondo i dati di Legambiente, l'Italia ha realizzato 7.477,8 MW di nuova capacità energetica nell'ultimo anno, raggiungendo un totale di 16.109 MW tra il 2021 e il 2024¹. Tuttavia, quanto installato negli ultimi quattro anni rappresenta solo il **22,1% dell'obiettivo al 2030**, che prevede la realizzazione di 62.284 MW. Questo significa che l'Italia deve accelerare significativamente sia nelle autorizzazioni dei progetti che nella realizzazione degli impianti per **evitare un ritardo di 8,1 anni**.

Alla luce di quanto sopra, riteniamo particolarmente positiva **l'introduzione del meccanismo di silenzio-assenso (45 giorni)** di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) del DDL (che interviene in modifica dell'art. 146, comma 5 del Codice dei beni culturali e del paesaggio), in quanto contribuirà a:

- **accelerare gli investimenti**: la definizione di termini certi e il meccanismo del silenzio-assenso offrono un quadro normativo stabile e prevedibile, indispensabile per la pianificazione di investimenti su larga scala;
- **raggiungere gli obiettivi climatici e di decarbonizzazione**: riducendo le lungaggini burocratiche, è possibile incrementare l'adozione di fonti rinnovabili, contribuendo in modo significativo al conseguimento degli obiettivi climatici stabiliti a livello nazionale ed europeo;
- **ridurre i costi dell'energia per imprese e famiglie**, poiché con l'accelerazione degli impianti crescerà la capacità installata di energia rinnovabile, contribuendo così a diversificare il mix energetico e a ridurre la dipendenza da fonti fossili, spesso più costose e soggette a fluttuazioni di prezzo. L'aumento dell'offerta di energia da fonti rinnovabili può infatti contribuire a stabilizzare o ridurre i costi dell'energia all'ingrosso, con benefici che si riflettono sulle bollette di famiglie e imprese;

¹ <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2025/03/Scacco-Matto-alle-Rinnovabili-2025.pdf>

- **favorire lo sviluppo territoriale:** un iter autorizzativo più snello supporta lo sviluppo economico e la competitività del Paese, rendendolo maggiormente attrattivo per investimenti sostenibili e innovativi.

Riteniamo al contempo che **l'attuale testo del Disegno di Legge si presti ad essere ulteriormente sviluppato ed ampliato**, al fine di meglio cogliere le specificità di un settore strategico quale quello dell'energia rinnovabile e risolvere le complessità burocratiche che lo stesso si trova ad affrontare. Di seguito **alcune proposte** dell'Alleanza in questa direzione.

1. Recepire nel Codice dei beni culturali la giurisprudenza in materia di "silenzio-assenso orizzontale"

L'istituto del cd. "silenzio-assenso orizzontale" è disciplinato dall'art. 17-bis Legge n. 241/1990, in forza del quale, nei procedimenti orizzontali - ovvero quei procedimenti caratterizzati dalla partecipazione di **più amministrazioni in funzione co-decisoria**, tali per cui l'adozione del provvedimento amministrativo da parte dell'amministrazione precedente è subordinata al rilascio di assensi, concerti o nulla osta, da parte di altre amministrazioni - una volta decorso il termine previsto, si intende acquisito l'assenso, il consenso o il nulla osta necessario ai fini dell'adozione del provvedimento da parte dell'amministrazione precedente.

Una recente **sentenza del Consiglio di Stato** (sentenza 2 ottobre 2023 n. 8610) ha ben chiarito che lo schema semplificatorio del **silenzio assenso orizzontale si applica anche all'autorizzazione paesaggistica**, disciplinata dall'art. 146 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, per cui il parere della Soprintendenza reso tardivamente è *tamquam non esset*.

Peraltro, secondo la citata sentenza, l'applicazione del silenzio-assenso orizzontale al procedimento paesaggistico è già chiaramente desumibile dal comma 8-bis dell'articolo 2 della Legge 241 del 1990, introdotto dal decreto-legge n. 76 del 2020, che infatti afferma inequivocabilmente (e senza eccezioni) il principio per cui le determinazioni tardive sono del tutto prive di effetti.

Ciononostante, **nella prassi applicativa**, le aziende del settore dell'energia rinnovabile continuano a riscontrare **interpretazioni divergenti della legge nei rapporti con le Soprintendenze**.

Si invitano pertanto le Commissioni a valutare di inserire nel testo del disegno di legge una disposizione che, recependo la citata giurisprudenza del Consiglio di Stato, **chiarisca anche in via normativa l'applicazione del silenzio assenso orizzontale al procedimento di autorizzazione paesaggistica** ex art. 146 del Codice.

2. Escludere il parere delle Soprintendenze per l'autorizzazione di impianti FER da installare nelle aree idonee

Altro ambito in cui, secondo l'Alleanza, sarebbe opportuno **rivedere il ruolo delle Soprintendenze** è quello dei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili **all'interno delle cd. aree idonee**.

A questo riguardo, giova ricordare che l'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili") - in un'ottica di semplificazione delle procedure autorizzative per favorire il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione di cui al PNRR e al PNIEC - ha **affidato a ciascuna regione o provincia autonoma il compito di individuare le aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili** di potenza complessiva almeno pari a quella individuata dal PNIEC.

Nell'individuare tali aree, le regioni e province autonome devono **tener conto di specifici principi e criteri omogenei** stabiliti dal Decreto del Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 (cd. **DM Aree Idonee**), che è stato adottato con il concerto del Ministro della Cultura. Nello specifico, l'individuazione di aree idonee deve già tener conto - tra le altre cose - delle **esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio**.

Una volta individuate le aree idonee, in base all'articolo 22 del D.lgs. 199/2021, gli impianti FER da costruire in tali aree sono soggetti ad **una procedura autorizzativa in cui la Soprintendenza si esprime con parere obbligatorio non vincolante**. Decorso il termine per l'espressione di tale parere, l'amministrazione procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione.

L'Alleanza ritiene che prevedere l'obbligo per l'amministrazione procedente di acquisire **il parere della Soprintendenza** - anche se non vincolante e soggetto al regime di silenzio assenso - sia **ridondante e superfluo**, alla luce dell'ampio ruolo già svolto "a monte" dal Ministero della Cultura in sede di indicazione alle regioni di criteri per la mappatura delle aree idonee e delle già ampie casistiche (di cui sopra) in cui le aree soggette a vincoli culturali e paesaggistici devono (o possono) essere qualificate come non idonee. In altri termini, prevedere che il Ministero della Cultura, attraverso le Soprintendenze, si esprima anche sulle singole istanze per l'installazione in aree già qualificate come idonee, si traduce in **una eccessiva stratificazione delle procedure e una dilazione ingiustificata dell'ottenimento dell'autorizzazione**.

Pertanto, si invitano le Commissioni a valutare l'inserimento nel disegno di legge in esame di una disposizione che, rivedendo l'articolo 22 del D.lgs. 199/2021, escluda la necessità di un parere della Soprintendenza in presenza di aree idonee.

3. Valorizzare le potenzialità dell'agrivoltaico attraverso procedure paesaggistiche semplificate

Pur essendo indubbiamente positivo l'intento del Disegno di legge di ribadire e rafforzare il silenzio-assenso nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica, l'Alleanza per il fotovoltaico ritiene opportuno che il legislatore valuti **soluzioni ancor più coraggiose per sostenere la transizione energetica del Paese.**

Gli **impianti fotovoltaici** - grazie all'adozione di tecnologie che prevedono la facilità di rimozione e la pianificazione attenta durante la fase di progettazione - hanno un **impatto ambientale e paesaggistico generalmente minore** rispetto ad altre soluzioni energetiche. Pertanto, l'Alleanza ritiene che il Legislatore dovrebbe valutare l'introduzione di **procedure semplificate anche sotto il profilo paesaggistico.**

Ulteriori semplificazioni potrebbero riguardare nello specifico gli **impianti agrivoltaici**, ossia quegli impianti fotovoltaici che adottano soluzioni volte a preservare la continuità dell'attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione, e che devono rispettare le Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici adottate dal Ministero dell'Ambiente nel giugno 2022 in modo da garantire un'interazione più sostenibile tra produzione energetica e produzione agricola. Si tratta di impianti che, proprio in virtù della necessità di garantire tale interazione, devono di per sé avere un **ridotto impatto dal punto di vista sia ambientale sia paesaggistico.**

Alla luce di ciò, si propone di intervenire in modifica del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (*"Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata"*), introducendo specifiche casistiche in cui gli impianti agrivoltaici accedono ad un **regime derogatorio o comunque più spedito** rispetto a quello normalmente previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ad esempio, in via sperimentale si potrebbe **estendere l'elenco di cui all'Allegato A del Regolamento** (*"Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica"*), escludendo l'autorizzazione paesaggistica per l'installazione di impianti agrivoltaici su zone gravate da usi civici. Si potrebbe inoltre **ampliare l'elenco di cui all'Allegato B del Regolamento** (*"Interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato"*), includendovi - ad esempio - l'installazione di impianti

agrivoltaici in zone già sottoposte a vincoli paesaggistici come i territori di protezione esterna dei parchi e delle riserve nazionali o regionali, ovvero i territori di prossimità a corpi idrici (come fiumi o laghi) con l'osservanza di una fascia minima di rispetto (ipoteticamente, di almeno 100 metri).