

Semplificazioni bis: quali misure per sostenere le transizioni gemelle?

N. 5 Policy Brief - Area Energia

AUTORI

Silvia Compagnucci, Michele Masulli, Domenico Salerno

Abstract

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un imperdibile opportunità per l'Italia che, con il sostegno delle risorse europee, può accelerare il proprio percorso verso la sostenibilità ambientale e la digitalizzazione. La programmazione presentata alla Commissione europea dal nostro Governo prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso Next Generation EU, a cui vanno a sommarsi ulteriori 30,6 miliardi derivanti da un Fondo Complementare (finanziato attraverso uno scostamento pluriennale di bilancio). Le risorse totali a disposizione ammontano quindi a 222,1 miliardi di euro che devono essere impiegati entro i prossimi 5 anni.

Per vincere questa sfida, oltre alle risorse economiche, l'Italia deve necessariamente mettere in campo una serie di misure normative volte ad accelerare e semplificare i processi autorizzativi e gestionali. In questo scenario si innesta il decreto "Semplificazioni bis", ovvero il primo strumento messo in campo dal Governo per rendere più veloce ed efficiente la macchina amministrativa e gestire al meglio gli investimenti legati al piano italiano.

Il primo paragrafo di questo documento si occupa della Governance del PNRR, dettagliando struttura, funzionamento, responsabilità e i processi nell'allocazione delle risorse e nella gestione delle eventuali controversie che possono venirsi a creare tra gli attori del Piano, in particolare tra il Governo e gli enti locali.

Il secondo ed il terzo paragrafo approfondiscono invece le misure che il decreto assume in relazione ai due pilastri principali del Piano, ovvero la transizione sostenibile e la trasformazione digitale. In particolare, si dà evidenza dei provvedimenti di semplificazione normativa e snellimento procedurale utili ad accelerare lo sviluppo dei progetti nei due ambiti.

1. La Governance del PNRR, struttura e funzionamento

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, oltre a rappresentare un volano fondamentale per la ripresa dell'economia italiana nel periodo post pandemico, ha formalizzato il percorso che il Paese intende seguire sulla strada verso la sostenibilità ambientale e la digitalizzazione. Nel complesso, il PNRR prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, ovvero lo strumento più importante del **Next Generation EU**, a cui vanno a sommarsi ulteriori 30,6 miliardi derivanti da un **Fondo Complementare** finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. L'ammontare totale dei nuovi investimenti raggiunge pertanto i 222,1 miliardi di euro da investire tassativamente entro il 2026.

Il rispetto della timeline dei progetti del PNRR è probabilmente una delle principali sfide che l'Italia dovrà affrontare nel prossimo quinquennio. Al fine di centrare quest'obiettivo nel Piano sono previste una serie di riforme tese a migliorare le condizioni generali regolatorie e ordinamentali italiane. Il **Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77**, (di seguito detto "decreto" o "decreto Semplificazioni bis"), in via di conversione parlamentare, è il primo passo organico compiuto dal Governo in questa direzione. Esso contiene una serie di misure tese a semplificare i processi amministrativi, definisce la struttura di governance del PNRR.

In particolare, l'articolo 2 del decreto istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una **Cabina di regia** a cui parteciperanno i Ministri e i rappresentanti degli enti locali competenti rispetto alle tematiche e alla localizzazione geografica dei temi discussi. Questo strumento fungerà da coordinamento della fase attuativa del PNRR e tra i suoi compiti figurano:

- l'elaborazione di indirizzi e linee guida per l'attuazione del piano;
- la verifica periodica sullo stato di avanzamento degli interventi;
- il vaglio di temi o criticità segnalate dai Ministri o dalla Conferenza delle regioni e province autonome (in riferimento alle questioni di competenza regionale o locale);
- il monitoraggio degli interventi normativi;
- il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

La Cabina di regia ha inoltre il compito di trasmettere al Parlamento una relazione sullo stato attuazione del Piano con cadenza semestrale.

Oltre alla Cabina di regia il decreto prevede l'istituzione di un "**Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**" che eserciterà una funzione consultiva rispetto alla fase attuativa dei progetti. Al tavolo parteciperanno rappresentanti del Governo, degli enti locali,

delle parti sociali, delle categorie produttive e dell'Università e della ricerca. Il tavolo potrà segnalare alla Cabina di regia eventuali criticità riscontrate o misure che potrebbero portare ad una più efficace e tempestiva realizzazione del Piano. A supporto del lavoro della Cabina di regia e del tavolo permanente è stata inoltre istituita, presso la Presidenza del Consiglio, una segreteria tecnica che rimarrà in carica per l'intera durata del piano (non oltre il 31 dicembre 2026)

Una delle principali novità contenute nel decreto riguarda l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una "**Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**". Faranno parte dell'Unità il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e una serie di componenti scelti tra professori universitari, magistrati, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità. Quest'organismo avrà il compito di individuare gli ostacoli all'attuazione del PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle relative misure attuative e proporre i relativi aggiustamenti.

La competenza per il **monitoraggio e rendicontazione** del PNRR spetta al **Ministero dell'Economia e delle Finanze** presso, il quale il decreto semplificazioni istituisce un "**Servizio centrale per il PNRR**". Tale servizio avrà compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo di tutti i progetti relativi al PNRR. Questo strumento, in virtù dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano italiano rispetto alle istituzioni UE. Il Servizio centrale è inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei relativi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.

Presso il MEF (Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) è inoltre presente un ufficio denominato "Unità di missione" (istituito dalla legge di bilancio 2021) che esercita funzioni di audit. L'Unità, oltre alle **funzioni di controllo**, deve provvedere alla predisposizione e attuazione del **programma di valutazione in itinere ed ex post** delle misure e dei progetti contenuti nel PNRR assicurando la coerenza degli obiettivi (target) e dei traguardi (milestone) con quanto previsto dagli articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) 2021/241, ai fini dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione. La realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR viene attribuita alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle Regioni e agli enti locali, sulla base delle loro specifiche competenze istituzionali. Il testo inoltre specifica che l'Amministrazione titolare può operare sia attraverso le proprie strutture che avvalendosi di soggetti attuatori esterni. Gli enti responsabili sono tenuti in ogni caso ad assicurare la **completa tracciabilità delle operazioni** e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano.

Il decreto disciplina, in aggiunta, l'esercizio dei **poteri sostitutivi** da parte dello Stato in caso di inadempienza di uno dei soggetti attuatori dei progetti del PNRR. I casi di inadempienza possono concretizzarsi sia nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti, che in un ritardo o difformità nell'esecuzione degli stessi. In ogni caso, condizione per esercitare il potere sostitutivo è che sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del piano. Quando questa situazione si concretizza il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, notifica al soggetto attuatore un ultimatum di 30 giorni per provvedere alle correzioni. Nel caso l'inadempienza perduri ancora allo scadere del termine il Consiglio dei ministri ha il potere di individuare un soggetto a cui attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari o all'esecuzione dei progetti.

L'ultimo dei temi relativi alla governance del PNRR affrontati nel decreto riguarda le procedure atte a superare un eventuale dissenso, proveniente da un organo statale o dagli enti locali, tale da precludere in tutto o in parte la realizzazione di un progetto o intervento del PNRR. Nel caso si verifichi questa eventualità è compito della Segreteria tecnica (anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR) proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione all'esame della **Conferenza Stato-Regioni**. In sede di Conferenza dovranno poi, entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della stessa, essere definite le iniziative atte a superare il dissenso. Nel caso in cui non si riesca a giungere ad una soluzione condivisa il Consiglio dei ministri adotterà le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

2. Le misure in ambito energetico e ambientale

2.1 I progetti del PNRR, la disciplina VIA e VAS e le procedure autorizzative

Il decreto prevede altresì un **ampio spettro di misure di disciplina in materia energetica e ambientale**. D'altronde, negli anni è andata rendendosi sempre più manifesta la necessità di introdurre interventi di snellimento amministrativo e procedurale, al fine di conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione¹. Attorno a questa esigenza, si è creata ampia condivisione da parte di esperti, operatori del settore, organizzazioni della società civile. Il PNRR fa pienamente sua l'urgenza di adottare provvedimenti importanti di semplificazione². Il decreto, pertanto, si pone

¹ Policy Brief I-Com, Mission possible. Semplificare la transizione ecologica in Italia, aprile 2021

² Nel PNRR, a pag. 67 si legge "è necessaria una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (VIA). Le norme vigenti prevedono procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri

l'obiettivo di **integrare la valutazione ambientale dei progetti per l'attuazione del PNRR nella disciplina prevista per i progetti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e di introdurre provvedimenti di semplificazione della disciplina riguardante la VIA e la VAS** prevista dalla parte seconda del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006)³.

Pertanto, viene ampliato alla valutazione ambientale di competenza statale dei progetti del PNRR l'ambito di attività della Commissione Tecnica PNIEC (che quindi assume la denominazione "**Commissione Tecnica PNRR-PNIEC**"), di cui vengono riviste la composizione e le modalità di funzionamento. Tra le altre cose, si stabilisce che la competenza dei membri della Commissione sia adeguata non solo a riguardo della valutazione tecnica e ambientale dei progetti, come già previsto, ma anche della **valutazione paesaggistica**. Viene, inoltre, previsto un **criterio di priorità** a cui sono chiamate ad attenersi nella valutazione dei progetti sia la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS sia la Commissione tecnica PNRR-PNIEC. Esso prevede che venga data precedenza ai progetti che presentano un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro oppure un impatto in termini di maggiore occupazione attesa superiore a 15 unità. Ugualmente, hanno priorità i progetti con scadenze non superiori ai 12 mesi o relativi a impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro 12 mesi dalla presentazione dell'istanza. Inoltre, le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti per la transizione energetica inclusi nel PNRR e al conseguimento dei target del PNIEC (e le opere a essi connesse) diventano **interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti**. Essi verranno elencati nel nuovo allegato I-bis, quando in precedenza si stabiliva che fosse un apposito D.P.C.M. a individuare gli interventi necessari per l'attuazione del PNIEC e le aree non idonee.

In aggiunta, si modificano e integrano le discipline riguardanti il **procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA** e la **consultazione preventiva** (che si applica anche ai progetti PNRR e PNIEC), con l'obiettivo di stabilire termini certi per lo svolgimento di determinate fasi procedurali, oltre che di ridurre i termini già previsti. Si modifica altresì la disciplina di emanazione del

interventi sul territorio. Questa disfunzione spesso si somma alla complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico. La VIA e le valutazioni ambientali sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le energie rinnovabili".

³ La disciplina della VIA è stata ampiamente rivista con il D.Lgs. 104/2017, al fine di recepire le modifiche introdotte dalla direttiva 2014/52/UE. Il recepimento di quest'ultima è stato giudicato inadeguato dalla Commissione europea, che nel febbraio 2020 ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Ai fini del superamento del contenzioso, è stato emanato il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, che ha apportato una serie di modifiche alla disciplina della VIA, in particolare nella direzione dell'accelerazione delle procedure e della creazione di una disciplina specifica per i progetti rientranti nell'attuazione del PNIEC. La procedura di infrazione è stata archiviata nel febbraio 2021.

provvedimento di VIA di competenza statale. Tra le altre cose, si interviene sul concerto del Ministero della Cultura e si riducono i termini previsti. Nello specifico, l'adozione del provvedimento di VIA da parte del MiTE deve avvenire previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della Cultura entro il termine di 30 giorni. Si riducono, poi, di 40 giorni i termini entro i quali deve esprimersi la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, cioè a 130 giorni dalla pubblicazione della documentazione di avvio del procedimento di VIA, oltre che entro 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione. Vengono, inoltre, unificate le procedure previste per **inutile decorso dei termini** e per l'attivazione dei **poteri sostitutivi** finalizzati all'adozione del provvedimento di VIA e si stabilisce un **rimborso automatico** al proponente pari al 50% dei diritti di istruttoria, nel caso in cui non siano rispettati i termini per la conclusione del procedimento di VIA relativo ai progetti PNRR e PNIEC. Si modificano, in più, i termini per la verifica dell'istanza di VIA e per l'eventuale richiesta di documentazione integrativa, oltre a precisare che tali termini sono perentori. Si dimezzano altresì i termini della fase di consultazione del pubblico in relazione ai soli procedimenti di VIA per i progetti PNRR e PNIEC.

Il decreto prevede anche a rivedere la disciplina, nel caso di procedimenti di VIA di competenza statale, del rilascio del **provvedimento unico ambientale (PUA)**, al fine di delimitarne il contenuto, modificando altresì il termine per la pubblicazione dell'avviso al pubblico e la collocazione temporale della conferenza di servizi decisoria finalizzata all'emissione del PUA. Viene, inoltre, modificata e integrata la disciplina del procedimento per il rilascio del **provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)**, allo scopo di accelerarne l'iter. Nello specifico, si disciplina la fase preliminare al procedimento mediante una conferenza dei servizi preliminare e si forniscono precisazioni in relazione alle procedure da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto, oltre che a riguardo di eventuali varianti urbanistiche.

Si disciplina anche l'individuazione dell'autorità competente in caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie, che rientrano in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale. Si introducono disposizioni integrative al fine di prevedere il rilascio della VIA nell'ambito del procedimento autorizzatorio per i progetti che devono essere autorizzati dal MiTE. Al fine di garantire "la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, viene istituita la **Soprintendenza speciale per il PNRR**, di cui sono definiti i compiti e i poteri e di cui viene posto a capo il direttore della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero della Cultura.

In più parti, viene modificata la disciplina del **procedimento di VAS**, in particolare a riguardo della fase di verifica di assoggettabilità, di redazione del rapporto ambientale, di consultazione e

monitoraggio. Si rivede anche la disciplina che concerne gli osservatori ambientali che il MiTE può istituire a supporto dell'attività di monitoraggio delle condizioni ambientali recate dal provvedimento di VIA. Si regolamenta l'interpello, cioè la presentazione al MiTE di istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale.

2.2 I provvedimenti per le fonti rinnovabili, l'economia circolare e l'efficienza energetica

In merito agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati fonti rinnovabili, si interviene sulla disciplina dell'**autorizzazione unica**, disponendo che il Ministero della Cultura partecipi al procedimento unico per i progetti che riguardano **impianti localizzati in aree sottoposte a tutela e nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela**. Nell'ambito di procedimenti di autorizzazione di impianti rinnovabili in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della Cultura si esprime con parere obbligatorio non vincolante nell'ambito della conferenza dei servizi. Nel caso in cui sia decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, l'amministrazione competente provvede alla domanda di autorizzazione. In ogni caso, il rappresentante del Ministero della Cultura non può attivare i rimedi previsti dalla normativa vigente avverso la determinazione di conclusione della conferenza.

Nel decreto trovano spazio misure di semplificazione per gli **impianti di accumulo e fotovoltaici**. In particolare, gli impianti di accumulo elettrochimico di tipo *stand-alone* (cioè per lo stoccaggio di energia prodotta e consumata in loco) sono esclusi dalla necessità della valutazione di impatto ambientale. Per gli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300MW termici, in caso di mancata definizione dell'intesa con la regione interessata per il rilascio dell'autorizzazione unica, il **comitato interistituzionale** può provvedere entro i novanta giorni successivi alla conclusione dell'istruttoria. Per gli impianti fotovoltaici di potenza sino a 10 MW localizzati in area a destinazione industriale, produttiva o commerciale si applica la **procedura abilitativa semplificata**. Ci si impegna, in più, a individuare entro trenta giorni tramite DPCM le opere e le infrastrutture per **il trasporto del GNL in Sardegna**, necessarie per il *phase out* dell'isola dal carbone. A riguardo degli **impianti agrovoltaici** che adottino soluzioni integrative con montaggio verticale dei moduli, viene introdotta un'eccezione al divieto generale di accedere agli incentivi statali per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole.

Si introducono, inoltre, semplificazione per gli interventi di **repowering**, modificando e integrando la disciplina dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Segnatamente, si stabilisce che gli interventi da realizzare su **impianti fotovoltaici e idroelettrici** che non comportano variazioni delle dimensioni, dell'area e delle opere connesse

siano qualificabili come modifiche non sostanziali e vengano assoggettate alla **comunicazione al Comune** anche se consistono nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata e a prescindere dalla potenza elettrica che risulta a seguito dell'intervento. Ugualmente sono sottoposti alla comunicazione al Comune gli **interventi sugli impianti eolici** (e le opere connesse) che sono realizzati nello stesso sito e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli esistenti o autorizzati, a prescindere dalla potenza nominale che risulta dalle modifiche. Sono stabilite prescrizioni specifiche a riguardo delle dimensioni dei nuovi aerogeneratori. Viene fissato un **criterio di proporzionalità** con gli aerogeneratori esistenti o autorizzati e si prevede comunque che l'altezza dei nuovi impianti non possa essere superiore al doppio dell'aerogeneratore esistente.

Il decreto interviene anche nel campo dell'**economia circolare**. Nell'ambito della cessazione della qualifica di rifiuto, il cosiddetto **End of waste**, si semplifica e razionalizza l'iter procedurale, prevedendo che il rilascio dell'autorizzazione avvenga previo parere obbligatorio e vincolante dell'Ispra o dell'Agenzia regionale di protezione ambientale competente. Si assumono, inoltre, disposizioni al fine di promuovere l'economia circolare, concernenti la **gestione e la tracciabilità dei rifiuti, le funzioni di verifica e controllo, le comunicazioni alla Commissione europea e le operazioni di preparazione per il riutilizzo di prodotti o componenti diventati rifiuti**, nonché la sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-combustibile (combustibile solido prodotto da rifiuti che non sia più qualificabile come rifiuto), il trattamento dei rifiuti da articoli pirotecnici e le ceneri vulcaniche.

Si semplifica altresì la disciplina per fruire del **Superbonus**, oltre ad ampliarne l'ambito di applicazione, e si accelerano le procedure di bonifica dei siti contaminati e la riconversione di siti industriali da poter destinare ai progetti del PNRR. Si interviene anche sulle soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a **dibattito pubblico**.

3. Le misure a favore della transizione digitale

Il Titolo II del decreto è dedicato alla "Transizione digitale". Si tratta di una serie di disposizioni con ambiti applicativi diversi ma che tendono tutte ad un unico obiettivo: favorire la digitalizzazione. Ed infatti, se l'art. 38 contiene misure per la diffusione delle comunicazioni digitali delle pubbliche amministrazioni e divario digitale che vanno ad incidere su alcuni aspetti della notifica digitale degli atti della pubblica amministrazione attraverso la Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione ed interventi in materia di domicilio digitale e identità digitale nella

logica del superamento del divario digitale, l'art. 39 introduce misure di semplificazione relative all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) ed interventi per semplificare i meccanismi di condivisione dei dati e di interoperabilità tra le amministrazioni.

L'art. 40, invece, rappresenta una delle previsioni certamente più rilevanti in quanto va ad incidere sui **procedimenti di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica** e, dunque, sulle reti, che costituiscono la preconditione per il positivo esito del processo di digitalizzazione. Tale disposizione, in particolare, introduce forme di semplificazione ed agevolazione per l'infrastrutturazione digitale degli edifici e delle unità immobiliari, prevedendo: 1) **la convocazione, ad opera del responsabile del procedimento, entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza, di una conferenza di servizi**, alla quale prendono parte tutte le amministrazioni, enti e gestori di beni o servizi pubblici interessati dall'installazione. La **determinazione positiva della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti i provvedimenti**, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, comunque denominati, necessari per l'installazione delle infrastrutture, di competenza di tutte le amministrazioni, enti e gestori di beni o servizi pubblici interessati; 2) il **silenzio-assenso** una volta decorsi, senza riscontro, 90 gg. dalla presentazione del progetto e della relativa domanda; 3) in caso di **dissenso espresso da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali la possibilità, per l'interessato, di rivolgersi al responsabile del procedimento** perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto (quindi 45 giorni), concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario (non è dunque più necessaria una delibera del Consiglio dei Ministri ai fini del superamento del dissenso); 4) la possibilità, fino al **31 dicembre 2026**, in deroga agli artt. 5 e 7 del D. Lgs. n. 33/2016, nonché ai regolamenti adottati dagli enti locali, qualora sia tecnicamente fattibile per l'operatore, di procedere alla posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga con la metodologia della **micro trincea**, attraverso l'esecuzione di uno scavo e contestuale riempimento di ridotte dimensioni, in ambito urbano ed extraurbano, anche in prossimità del bordo stradale o sul marciapiede (l'operatore di rete si limita a comunicare, con un preavviso di almeno quindici giorni, l'inizio dei lavori alla soprintendenza competente, allegando la documentazione cartografica prodotta dall'operatore medesimo relativamente al proprio tracciato e, nel caso la posa in opera interessi spazi aperti nei centri storici, un elaborato tecnico che dia conto delle modalità di risistemazione degli spazi oggetto degli interventi); 5) **ulteriori semplificazioni fino al 2026 per l'installazione di apparati con tecnologia UMTS, sue evoluzioni o altre tecnologie su infrastrutture per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive**, e nel caso di modifiche delle caratteristiche degli impianti già provvisti di titolo abilitativo, ivi incluse le modifiche relative al profilo radioelettrico,

disciplinati rispettivamente dagli articoli 87-bis e 87-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Si tratta di disposizioni importanti che vanno ad incidere su uno degli aspetti nevralgici per lo sviluppo delle reti ed in generale per la competitività dell'Italia. Ed infatti, secondo il rapporto "Doing Business 2020" pubblicato dalla Banca Mondiale, l'Italia si posiziona al 97 posto su 190 paesi per difficoltà nel trattare con i permessi di costruzione. Per ottenere l'approvazione alla costruzione di un'infrastruttura in Italia sono necessarie 14 autorizzazioni, ottenibili in un tempo medio di 189,5 giorni. Queste tempistiche sono notevolmente superiori rispetto a quelle fatte registrare, ad esempio, in UK, dove sono necessarie 9 autorizzazioni ottenibili in 86 giorni, e in Germania, in cui sono necessarie sempre 9 autorizzazioni ottenibili in 126 giorni.

Non c'è dubbio, quindi, che il tema della burocrazia giochi un ruolo cruciale per lo sviluppo delle reti, soprattutto quelle 5G rispetto alle quali è urgente accelerare per poter tornare in vetta alla classifica europea. Ed infatti, dopo una prima fase in cui il nostro paese ha mostrato di essere all'avanguardia a livello europeo, potendo vantare, già nel 2017, l'avvio di 5 sperimentazioni che prevedevano la copertura (parziale) di altrettante città con la rete di quinta generazione e riuscendo a posizionarsi come il terzo Paese UE, dopo Finlandia e Austria e insieme alla Spagna, ad aver lanciato nel giugno 2019 un servizio commerciale 5G, ad oggi registra un certo ritardo rispetto alle aree più avanzate nel deployment del 5G. Osservando i dati sulle stazioni base installate sul territorio emerge che l'Italia, con sole 1500 unità attivate, non è riuscita a tenere il passo con altri grandi paesi come USA e Germania (entrambi a 50 mila circa) e soprattutto con quelli asiatici, a partire dalla Cina (1 milione). Lo stesso discorso vale per il dispiegamento del servizio commerciale sul territorio: analizzando gli ultimi dati diffusi dal 5G Observatory è possibile notare che, a gennaio 2021, le città italiane in cui è possibile utilizzare la rete di quinta generazione (attualmente 15), sono numericamente inferiori a quelle del Regno Unito (80), della Germania (60), della Spagna (25) e della Francia (20). I numeri appena descritti dimostrano l'importanza per il Paese e la condivisibilità delle misure di semplificazione introdotte con l'art. 40.

Il successivo art. 41, invece, al fine di assicurare l'attuazione dell'Agenda digitale italiana ed europea, la digitalizzazione dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e delle imprese disciplina le ipotesi di violazione degli obblighi di transizione digitale attribuendo ad **AGID poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio** sul rispetto di ogni norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione. A tali poteri si accompagna quello di irrogare **sanzioni amministrative** pecuniarie nel minimo di euro 10.000 e nel massimo di euro 100.000 nel caso di accertamento di violazioni (da cui la disposizione fa discendere una responsabilità

dirigenziale e disciplinare) e di definire, con proprio regolamento, la disciplina delle procedure di contestazione, accertamento, segnalazione e irrogazione delle sanzioni. La stessa disposizione prevede la segnalazione delle violazioni accertate da parte di AGID alla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e la possibilità per la Presidenza stessa, in caso perdurante inottemperanza rispetto agli obblighi normativi vigenti, di esercitare **i poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato con nomina di commissari ad acta** (senza alcuna corresponsione di compensi, indennità o rimborsi).

CONCLUSIONI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede uno sforzo in termini amministrativi inedito per il nostro Paese. Riuscire ad impiegare i 222,1 miliardi di euro previsti dal Piano italiano rispettando la *timeline* europea al 2026 è una sfida che, viste le lungaggini burocratiche che spesso caratterizzano il nostro sistema, sembra essere un'impresa titanica. Già l'impegno di programmazione, secondo gli stringenti paletti europei, a cui la Pubblica Amministrazione è stata chiamata negli scorsi mesi rappresenta per alcuni punti di vista un evento inedito, in particolare per i livelli di governo inferiori. Conscio delle difficoltà che si pongono lungo la strada verso la realizzazione di tutti i progetti previsti dal PNRR e della necessità di facilitare gli investimenti privati (anche esterni al PNRR), il Governo italiano ha elencato nel documento presentato alla Commissione una serie di azioni normative, tese a migliorare le condizioni generali regolatorie e ordinamentali nazionali e a mettere il Paese in grado di affrontare adeguatamente le sfide di rilancio che ci si pongono davanti.

In questo contesto, la prima mossa significativa da parte dell'esecutivo è costituita dal Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, spesso citato come decreto "Semplificazioni bis", che contiene un ampio ventaglio di provvedimenti orientati a semplificare processi e procedure, nonché a definire struttura e funzionamento della governance del PNRR e le modalità di gestione di eventuali controversie. In particolare, il decreto prevede norme atte ad accelerare sui due pilastri principali del piano, ovvero la transizione sostenibile e la trasformazione digitale, che insieme rappresentano quasi il 60% della dotazione finanziaria. Esse, pertanto, introducono procedure semplificate e intervengono a ridurre le tempistiche e a rendere maggiormente certi i termini. Si tratta di provvedimenti che, tuttavia, vengono reputati da molte delle associazioni di settore come ancora inadeguati a rilanciare gli investimenti privati nelle "transizioni gemelle". Si pensi, ad esempio, alle

richieste delle associazioni delle aziende delle energie rinnovabili rispetto a procedure più snelle per gli interventi di *revamping* e *repowering*.

Appare chiaro, in ogni caso, che è imprescindibile individuare le forme più avanzate per coordinare le valutazioni su impianti e infrastrutture previste dal PNRR con gli obiettivi della pianificazione nazionale. Risulta altresì necessario lavorare, oltre che sul piano normativo, anche sul potenziamento delle strutture amministrative. Si pensi ad esempio alla Commissione VIA-VAS, che spesso si trova oberata rispetto alle esigenze, o alle Sovrintendenze, di frequente sottodimensionate. Allo stesso tempo, è fondamentale procedere a un irrobustimento delle competenze per gli uffici preposti all'attuazione del PNRR.

Un tema fondamentale è rappresentato dalla gestione delle controversie tra diversi livelli amministrativi, soprattutto per le materie di competenza concorrente. Oltre agli strumenti previsti nel decreto (ad es. le procedure di superamento del dissenso, i poteri sostitutivi etc.) risulta prioritario individuare un metodo di bilanciamento degli interessi, tale comunque da motivare il sistema Paese verso il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e, più in generale, nel perseguimento dei percorsi di trasformazione ecologica e digitale.

In campo energetico, anche al fine di evitare iniziative unilaterali e a macchia di leopardo da parte delle regioni (vanno diffondendosi le moratorie sull'installazione di impianti per singole tecnologie), l'individuazione delle aree idonee e non idonee non può essere rimandata. Nello stesso ambito, il potenziamento dello strumento del dibattito pubblico può favorire il riassorbimento di conflitti che spesso pervadono le comunità locali.

Nel complesso, è necessario elevare la qualità della progettazione di opere, impianti e infrastrutture in campo energetico e digitale e lavorare per la diffusione di una nuova cultura giuridica, aperta al dialogo e alla commistione con altre competenze tecniche.