

LE REGIONI E IL PERMITTING – ABSTRACT

R.E.GIONS2030, IL PROGETTO

Il progetto R.E.gions2030, a cura di [Elemens](#) e [Public Affairs Advisors](#), nasce per monitorare *in continuo* i processi di sviluppo delle Fonti Rinnovabili nelle varie regioni italiane, approfondendo e comparando le normative e i contesti territoriali, la fluidità e l'efficacia dei processi autorizzativi, nonché l'imprescindibile contributo che le regioni stesse devono offrire al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030.

R.E.gions2030 vuole rendere intellegibile a istituzioni, media e pubblico il quadro effettivo della diffusione della fonte eolica e di quella fotovoltaica da nord a sud del Paese, utilizzando per la prima volta una lente analitica sul ruolo che le Regioni dovrebbero svolgere per raggiungere gli obiettivi fissati a livello internazionale e nazionale.

R.E.gions2030 è sostenuto da molti operatori del comparto delle rinnovabili e vede la media partnership di [Quotidiano Energia](#).

A questo link <https://regions2030.it/chi-siamo/> il panel completo.

1

R.E.GIONS2030: RENEWABLES GOALS INDEX E RAPPORTO SUL PERMITTING

R.E.gions2030 ha creato il **Renewables Goals Index**, l'indice che misura il contributo di ciascuna Regione allo sviluppo delle Rinnovabili in Italia: l'Index valuta i rilasci di autorizzazioni, la velocità degli iter, il livello di "intasamento progettuale", la qualità delle leggi regionali, l'attrattività e il "*Business environment*" regionale, tenendo conto delle potenzialità di ciascuna regione e dei Piani regionali.

Le valutazioni sono effettuate sulla base di dati pubblici raccolti nei database proprietari di elemens, cui si aggiungono le valutazioni dei partner sul *business environment* di ciascuna regione. R.E.gions2030, nel corso del 2021, ha curato la realizzazione di due rapporti, uno sulla fonte solare e uno sulla fonte eolica.

Il Rapporto generale sul permitting nelle Regioni tira le somme di quanto emerso finora, illustrando i **dati complessivi sullo sviluppo di eolico e fotovoltaico nel 2021** e il punteggio nel **Renewables Goals Index** ottenuto da ciascuna Regione.

EOLICO: PUNTO DI PARTENZA E OBIETTIVI

Per quanto riguarda l'**eolico**, il Rapporto considera anzitutto i **nuovi target nazionali** (anticipati dal Ministro Cingolani in parlamento nel luglio 2021, in attesa della pubblicazione dell'aggiornamento del PNIEC), che prevedono, dal 2021 al 2030, l'installazione di **12,3 GW** di nuova capacità tra impianti on-shore (9,1 GW) e off-shore (3,2 GW).

A fine 2021, in Italia risultava installata una capacità eolica totale di 11,3 GW, con ulteriori 1,6 GW on-shore prossimi all'entrata in esercizio. Per raggiungere tali obiettivi **sarà necessario autorizzare 825 MW di nuovi progetti eolici on-shore l'anno** da qui al 2030 (Figura 1), oltre che i complessivi 3,2 GW di eolico off-shore.

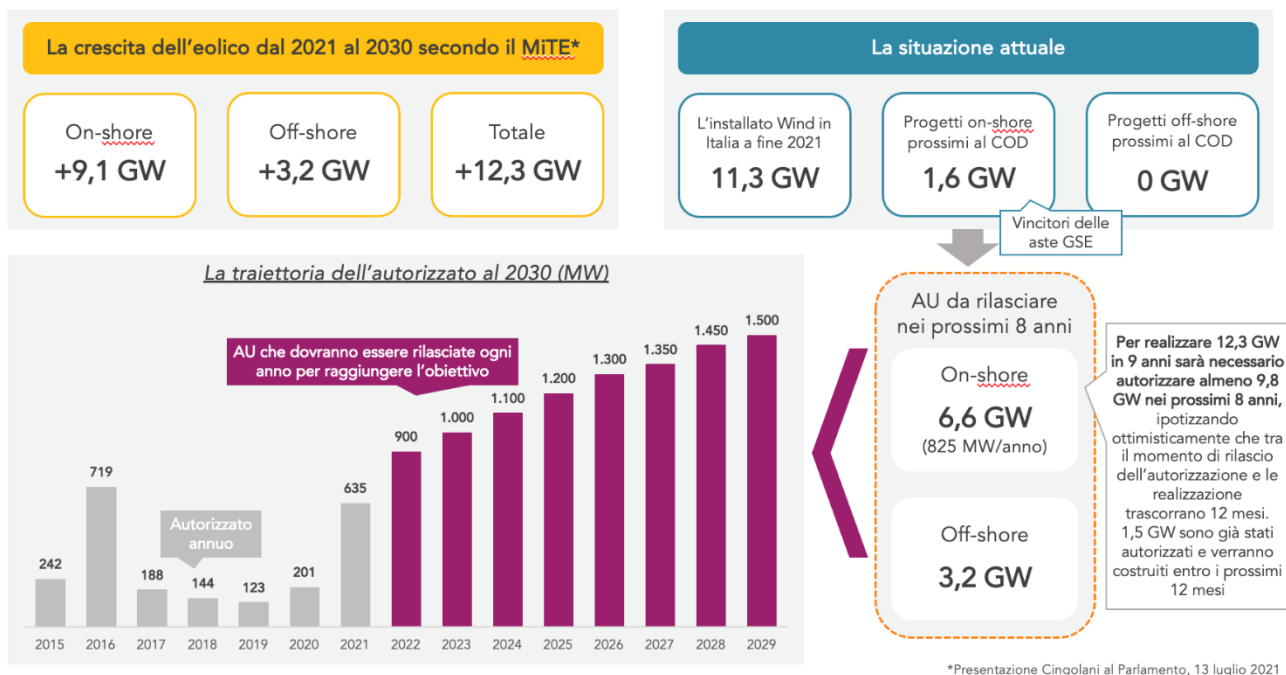
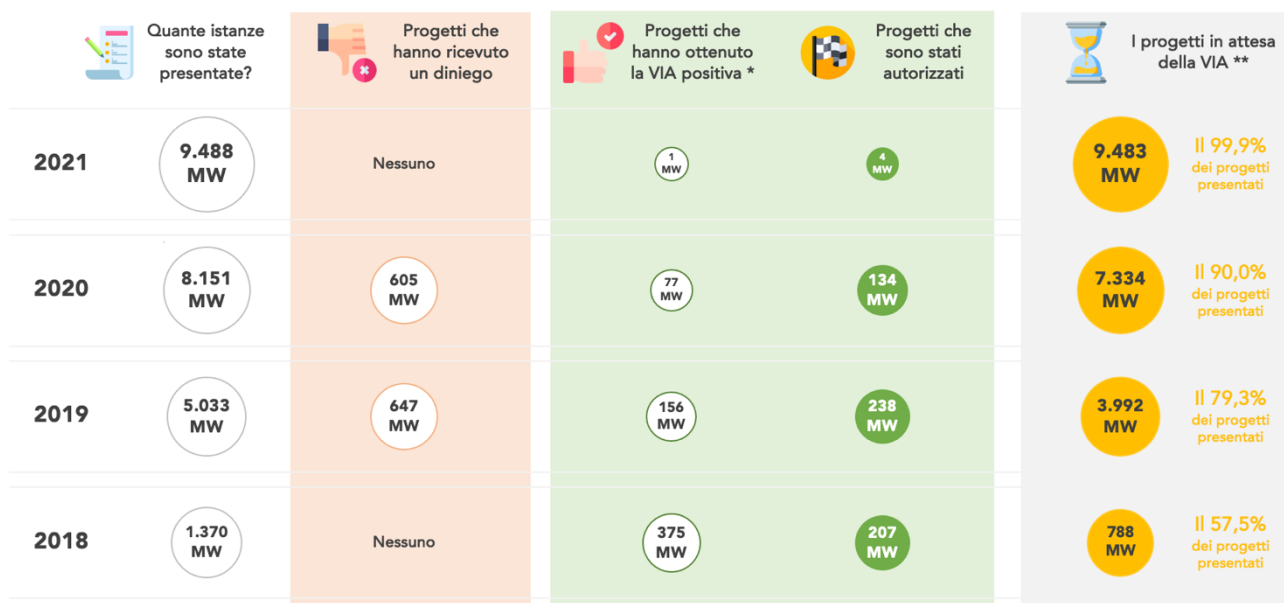


Figura 1

EOLICO: RAPPORTO TRA ISTANZE E AUTORIZZAZIONI

Analizzando ogni passaggio dell'iter autorizzativo degli impianti, il Rapporto R.E.gions2030 è in grado di evidenziare le strozzature delle procedure amministrative che consentono la realizzazione di nuova capacità rinnovabile.

Complessivamente, le istanze per nuovi progetti eolici sono costantemente cresciute dal 2018: solo nell'anno 2021 sono state richieste autorizzazioni per 9,4 GW. I procedimenti autorizzativi, tuttavia, non sembrano mantenere il passo rispetto alla crescita delle istanze di progetti eolici (e, in ultima analisi, della necessità di produrre energia pulita): a titolo esemplificativo, dei 1.370 MW (1,3 GW) per cui è stata presentata istanza nel 2018, 788 MW, pari al 57,5%, sono ancora fermi in attesa di completare la prima parte dell'iter di permitting, quello della Valutazione di Impatto Ambientale. Come prevedibile, il dato dei progetti fermi aumenta man mano che i progetti diventano più recenti: si tratta del 79,3% dei progetti presentati nel 2019, del 90% dei progetti presentati nel 2020 e del 99,9% dei progetti presentati nel 2021.



*Include anche progetti non soggetti a VIA

**Include anche progetti con Verifica di Assoggettabilità

Figura 2

3

L'EOLICO TRA PROCEDURE CENTRALI E REGIONALI

Nella valutazione degli iter autorizzativi, il Rapporto considera attentamente il ruolo delle Regioni in procedure autorizzative che spesso sono, per quanto riguarda la parte di valutazione ambientale, di competenza statale. Infatti tutto l'off-shore eolico e gran parte dell'on-shore sono affidati alla valutazione della Commissione Tecnica VIA (o, con il DL Semplificazioni-bis del 2021, della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC) del Ministero della Transizione Ecologica. Ma questo non significa necessariamente che il ruolo delle istituzioni regionali sia meno centrale.

Al contrario, leggendo i dati, colpisce la **resistenza opposta dalle Regioni (e dal Ministero della Cultura)** nell'ambito dei procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale nazionale: la quasi totalità dei pareri espressi è infatti negativa (**per le Regioni 46 pareri negativi su 47 pareri forniti, per il Ministero della Cultura 41 pareri negativi su 47**).

La lentezza delle procedure comporta anche un altro effetto: le tecnologie dei progetti, trascorsi gli anni dedicati alle procedure autorizzative, possono diventare superate e rendere necessaria l'**autorizzazione di una variante progettuale**, procrastinando ulteriormente l'entrata in esercizio dell'impianto e aprendo un circolo vizioso di iter burocratici che in numerosi casi si conclude con **lo stallo di un progetto che di fatto era già autorizzato**.

La bassissima partecipazione alle **aste del GSE** (che permettono ai progetti di accedere all'incentivazione) dipende, oltre che dal basso numero di nuove autorizzazioni rilasciate, dall'altissimo numero di progetti che, ancorché autorizzati, registra problematiche post-permitting (a fine 2021 per quasi 1,2 GW, di cui 669 MW in attesa di varianti o proroghe).

FOTOVOLTAICO: PUNTO DI PARTENZA E OBIETTIVI

Per quanto riguarda il **fotovoltaico**, il Rapporto considera sempre i **nuovi target nazionali**, che prevedono, al 2030, l'installazione di **27,9 GW** di nuova capacità di impianti a terra.

A fine 2021, in Italia risultava installata una capacità fotovoltaica totale di 22,7 GW, con ulteriori 4 GW prossimi all'entrata in esercizio. Per raggiungere gli obiettivi **sarà necessario autorizzare 3 GW l'anno di nuovi progetti fotovoltaici utility-scale** per i prossimi 8 anni (Figura 3).

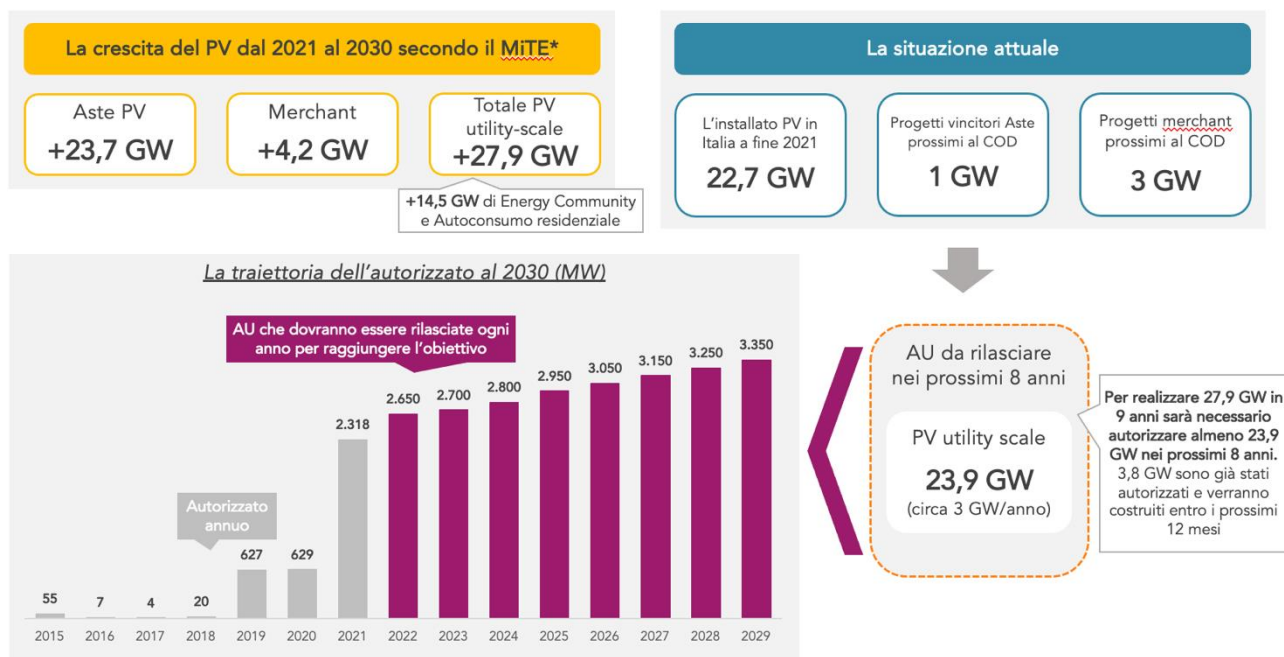


Figura 3

*Presentazione Cingolani al Parlamento, 13 luglio 2021

FOTOVOLTAICO: IL BOOM DELLE ISTANZE E I TIMIDI SEGNALI DI RISVEGLIO SULLE AUTORIZZAZIONI

Il quadro complessivo del permitting fotovoltaico è cambiato molto negli ultimi 4 anni: se nel 2018 le istanze raggiungevano appena un valore di 718 MW, nel 2020 e nel 2021 si è verificata invece un'esplosione delle richieste – le amministrazioni hanno ricevuto richieste relative a progetti fotovoltaici per un valore complessivo nei due anni che supera i 30 GW. Con il mercato che si trova in una fase di crescita insistente da ormai 3 anni, anche la PA ha fornito i primi segnali di un timido risveglio: nel 2021 il numero di autorizzazioni è cresciuto arrivando a 2,4 GW (di cui oltre 1,4 GW su area agricola e quasi 1 GW su area industriale), un valore che pur inferiore alla traiettoria necessaria, supera nettamente quello degli anni passati.

Un secondo trend che è emerso riguarda l'agrivoltaico: gli operatori sembrano infatti preferire questo tipo di soluzioni (i progetti agrivoltaici compongono il 55% delle istanze di fotovoltaico agricolo nel 2021) al fine di semplificare le procedure di valutazione ambientale e di permitting in generale. L'integrazione della produzione fotovoltaica con la

produzione agricola è infatti una tematica che viene valutata con una certa attenzione in fase decisoria.

Questo tipo di soluzioni non viene considerato nello sviluppo su area non agricola, in cui il terreno era già precedentemente compromesso. I dati dimostrano come in questa tipologia di area il permitting appare più snello e il success rate dei progetti sembra sensibilmente più alto (circa il 30% dei progetti presentati dal 2018 è stato autorizzato) (Figura 4).

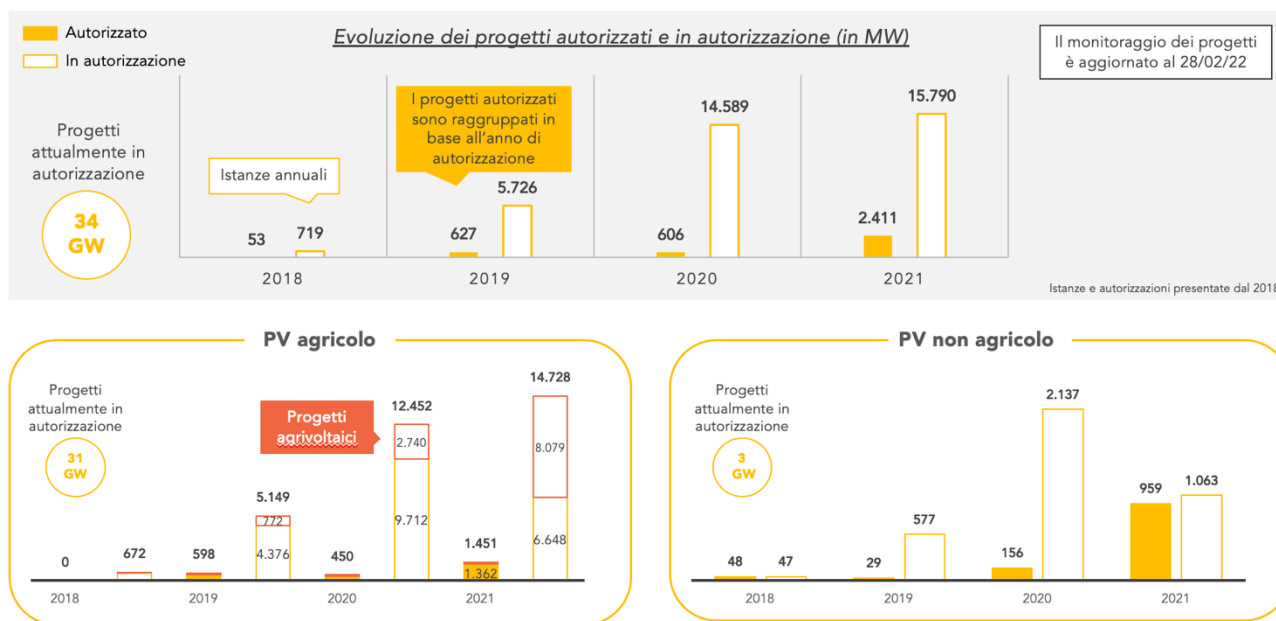


Figura 4

IL FOTOVOLTAICO TRA PROCEDURE CENTRALI E REGIONALI

Anche il fotovoltaico ha conosciuto una trasformazione negli iter autorizzativi con l'avvento di un nuovo **procedimento di VIA statale**, previsto dal Decreto Semplificazioni-bis. Il Rapporto evidenzia come tale misura abbia comportato un **quasi totale spostamento** dei procedimenti verso gli uffici nazionali; è emblematico, inoltre, che una parte significativa di essi sia relativa a progetti già presentati alle Regioni, ma poi traslati alla CT PNRR-PNIEC, probabilmente per sfiducia verso l'evolversi del procedimento (Figura 5).

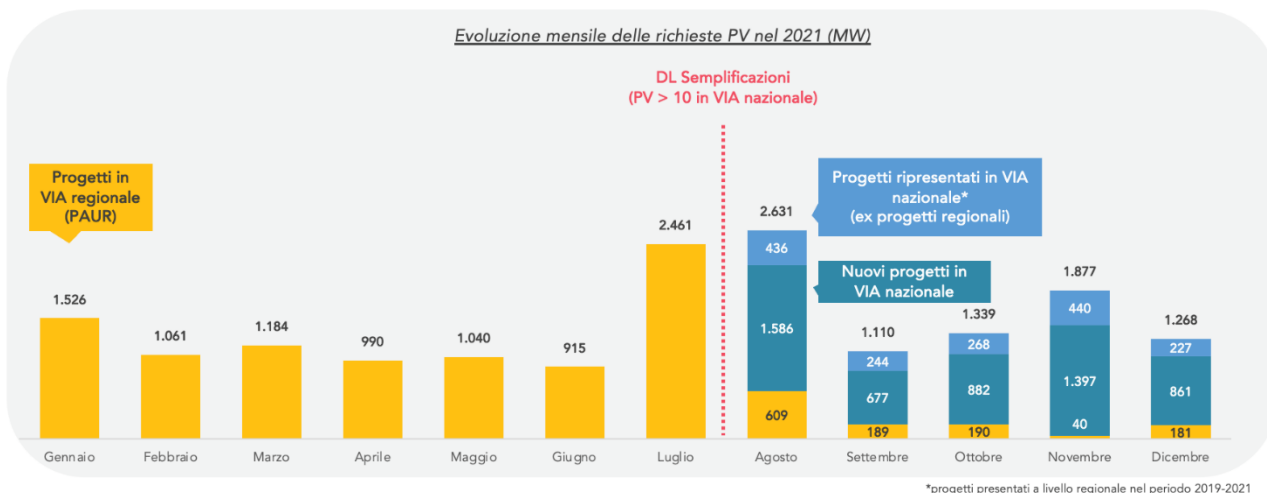
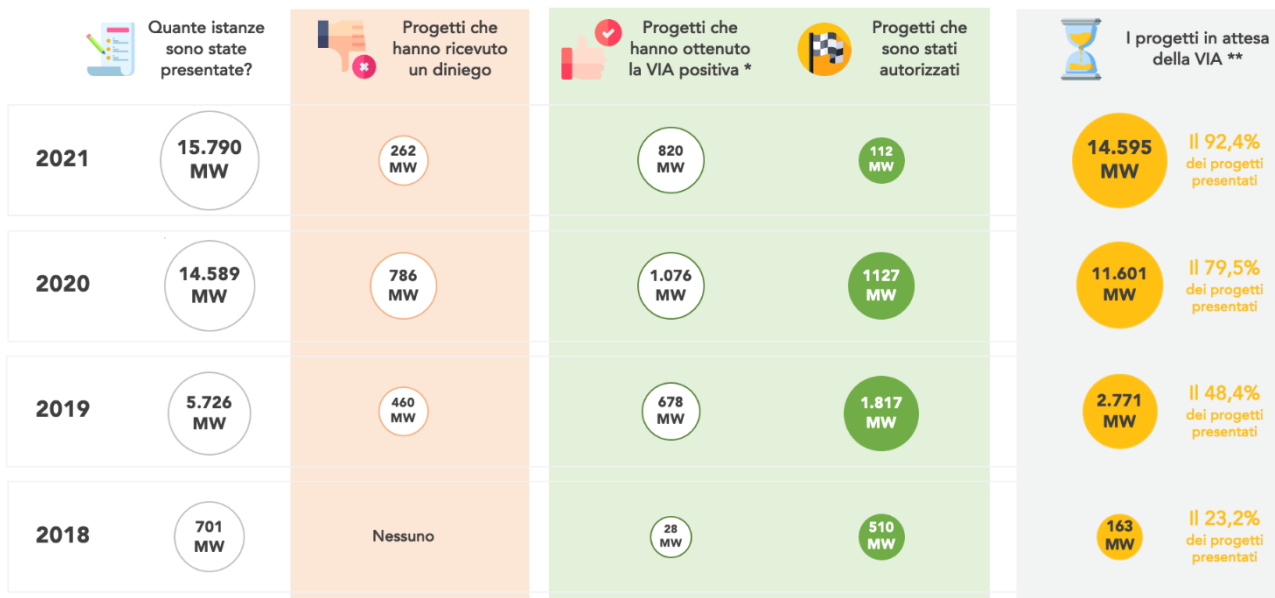


Figura 5

FOTOVOLTAICO: RAPPORTO TRA ISTANZE E AUTORIZZAZIONI

Le istanze annuali per nuovi progetti fotovoltaici sono costantemente cresciute dal 2018, arrivando a oltre 15,7 GW nel 2021 (per un valore cumulato di oltre 35 GW). Anche in questo caso, i procedimenti di valutazione da parte delle Amministrazioni procedono con lentezza: a titolo esemplificativo, il 48,4% dei progetti per cui è stata fatta richiesta nel 2019 è ancora oggi in attesa del giudizio di compatibilità ambientale (primo step del percorso autorizzativo). Tale valore, come immaginabile, cresce significativamente nel 2020, quando a fronte di 14,5 GW di istanze presentate, il 79,5% della nuova capacità è ferma in attesa di giudizio di compatibilità, e nel 2021, anno in cui il 92,4% della capacità solare presentata è rimasto in attesa di valutazione (Figura 6).



*Include anche progetti non soggetti a VIA

**Include anche progetti con Verifica di Assoggettabilità

Figura 6

LA RILEVAZIONE DEL BUSINESS ENVIRONMENT REGIONALE

Nell'ambito del progetto R.E.gions2030 è stata condotta un'indagine con l'obiettivo di comprendere quali fossero i contesti regionali con maggior propensione verso lo sviluppo delle rinnovabili e analizzare alcuni dei fattori chiave delle logiche di sviluppo e di permitting. Per farlo, è stato interrogato un panel rappresentativo di aziende attive nel settore delle rinnovabili italiano (sia eolico che fotovoltaico), che hanno risposto a **quattro domande fondamentali**:

1. Quali sono gli enti che ostacolano maggiormente le procedure di permitting?
2. Che cosa guida la logica di sviluppo nel fotovoltaico?
3. Che cosa guida la logica di sviluppo nell'eolico?
4. VIA nazionale o PAUR (VIA regionale)?

7

Per quanto concerne la **prima domanda**, la maggior parte degli operatori (64%) ha individuato nel **Ministero della Cultura e nelle Soprintendenze regionali** i soggetti principalmente caratterizzati da un atteggiamento negativo verso lo sviluppo delle FER. Il 31% ha invece individuato negli **Uffici regionali** la barriera più significativa allo sviluppo dei propri progetti.

Per quanto concerne la **seconda domanda**, la percentuale relativamente più alta degli operatori del settore fotovoltaico (46%) ha indicato nella **presenza di opportunità commerciali già attive** il principale criterio decisionale che porta a scegliere l'ubicazione di un impianto: in secondo piano l'**irraggiamento**, individuato come principale criterio nel 38% dei casi. Nettamente minoritario, infine, il criterio della **diversificazione**, scelto solo dal 15% degli operatori.

Al contrario, la presenza della "risorsa vento" guida la scelta della maggior parte degli operatori del settore eolico: rispondendo alla **terza domanda**, infatti, il 64% degli intervistati ha individuato proprio nella **ventosità del sito** il criterio decisionale più rilevante, seguito a distanza dalla **presenza di opportunità commerciali già attive** (27%) e dalla **minore competizione** (9%).

Infine, la **quarta domanda** ha visto propendere in modo plebiscitario i partecipanti verso la **VIA nazionale**: ben il 92% degli operatori ha dichiarato di preferire che i propri progetti eolici e fotovoltaici siano esaminati a Roma, mentre l'8% ha dichiarato di preferire l'iter regionale (Figura 7) – una sorta di dichiarazione di sfiducia del settore verso l'operato delle Regioni.

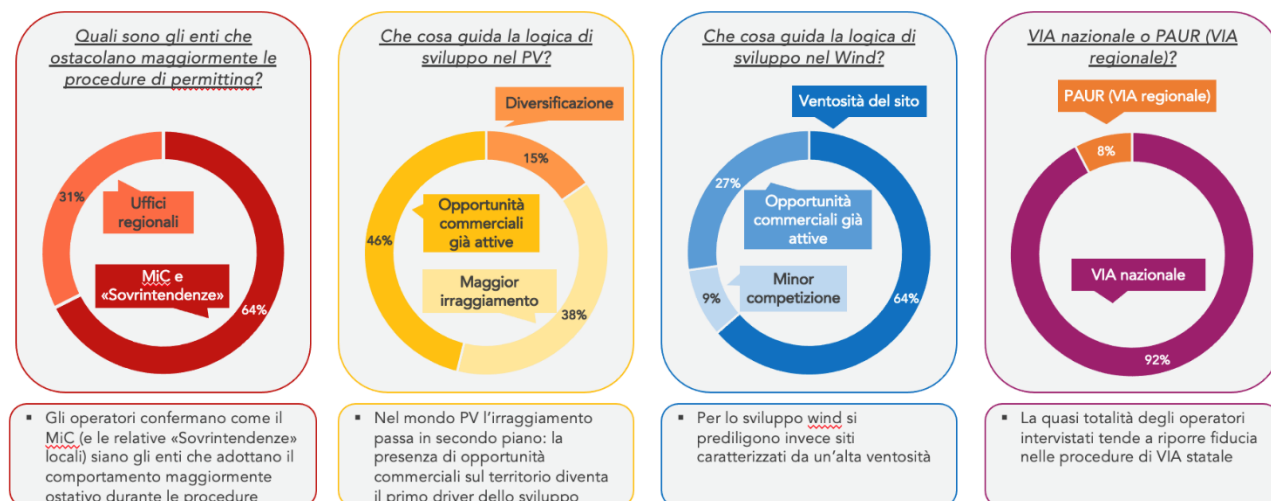


Figura 7

COME SI COMPORTANO LE REGIONI?

Focalizzandosi sull'attività delle Regioni, il rapporto contiene schede di valutazione per ciascuna regione italiana.

Cinque gli indicatori su cui è effettuata una valutazione complessiva, regione per regione:

1. la performance sui target al 2020 (quindi efficienza sul passato)
2. l'esistenza o meno di una pianificazione regionale sull'energia (PEAR) al 2030
3. l'attrattività del territorio, anche in termini di istanze di autorizzazione presentate
4. la permitting performance regionale nel periodo 2017-2021: la fluidità amministrativa e il contesto normativo regionale
5. il business environment regionale.

Quello che viene restituito dall'analisi è un quadro abbastanza variegato, con anche forti differenze tra regione e regione.

Per l'**indicatore numero 1** (figura 8), la **performance sui target 2020**, ovvero come si sono comportate le diverse regioni sulla precedente pianificazione e sulla conseguente esecuzione dei piani, il criterio che ha guidato la valutazione è stato il rispetto dei target 2020 contenuti nei Piani Regionali, assieme alla congruità dell'obiettivo rispetto al potenziale regionale. È così che alcune Regioni come **Emilia Romagna, Lombardia, Umbria, Basilicata, Campania, Sardegna**, avendo raggiunto il proprio target, ottengono valutazioni positive, mentre altre (come **Abruzzo, Liguria, Toscana**) si posizionano nella parte bassa della graduatoria, non avendo fissato target o non avendo raggiunto la capacità minima che si erano poste per il 2020. Merita una riflessione a sé la Puglia, che ha sì raggiunto il suo target fotovoltaico, la cui dimensione era tuttavia risibile (200 MW) rispetto alle caratteristiche del territorio.



Il passato

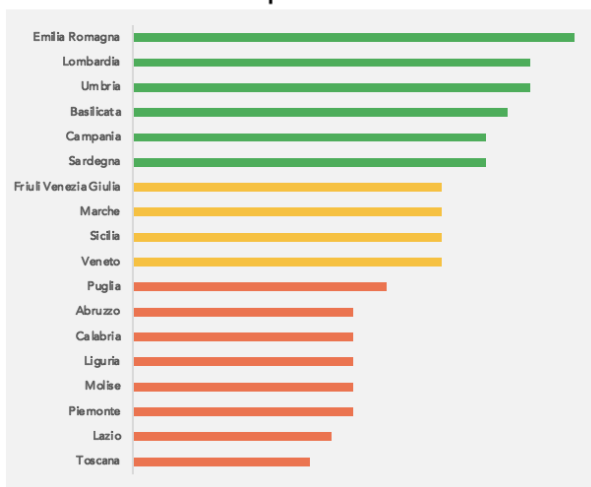


Figura 8

Se consideriamo l'indicatore numero 2 (figura 9), **PEAR e target 2030**, e ci chiediamo quante regioni abbiano approvato un piano energetico orientato al 2030, emerge come **la maggior parte di esse non si sia ancora dotata di un Piano Energetico Ambientale Regionale**. Tra le Regioni che hanno adottato la propria strategia energetica al 2030 figurano **Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Sicilia e Piemonte**, mentre **Campania e Molise**, pur avendo approvato il proprio PEAR, non hanno indicato obiettivi quantitativi da raggiungere. Risultano in consultazione quelli di Lombardia, Lazio, Puglia e Calabria.



Il programma

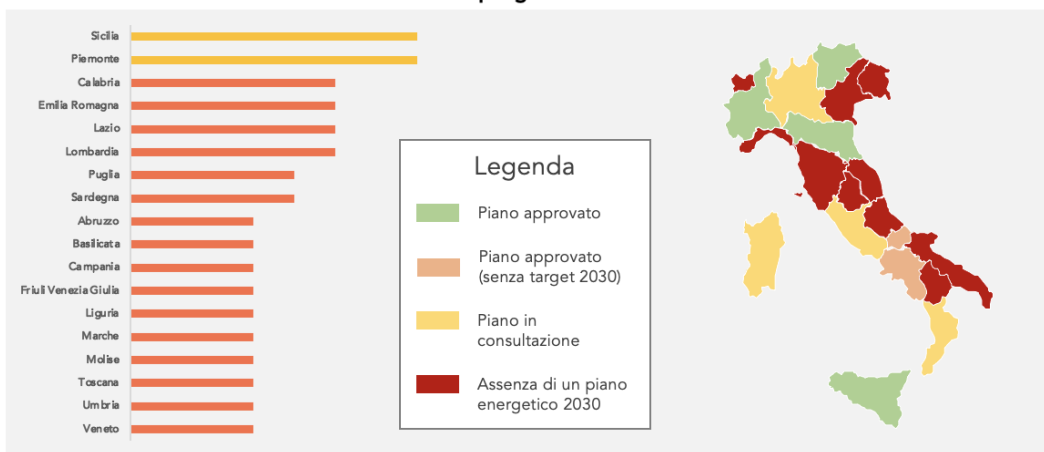


Figura 9

Se osserviamo l'indicatore 3 (figura 10) – **Attrattività del territorio** – che valuta quanto ciascuna regione sia stata in grado di attrarre sviluppo, spicca il ruolo di alcuni territori del Sud e delle isole: **Puglia, Sicilia, Sardegna e Basilicata**. Tale indicatore – come peraltro rivelato dalla survey – è anche correlato alla presenza della risorsa sole – vento: in tal senso,

pare prescindere dall'attitudine specifica dei territori, per quanto si registri la presenza di alcune regioni del Sud (come la Calabria) in cui il livello di interesse è stato estremamente basso. Colpisce, in senso opposto, il livello di concentrazione di interesse degli operatori del solare per Puglia e Sicilia: oltre il 70% delle richieste di nuovi progetti ricade nelle due regioni, aggiungendo un ulteriore livello di complessità alla gestione dei processi autorizzativi.

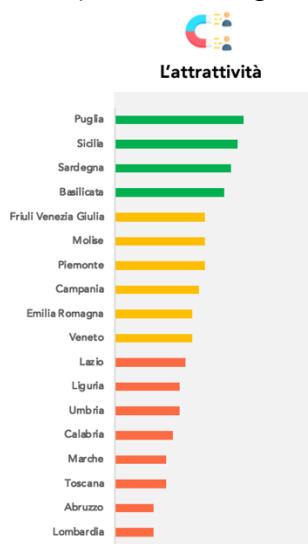


Figura 10

L'**indicatore 4** (figura 11) dello studio è relativo alla **Performance amministrativa**. In maggior dettaglio contribuiscono alla definizione della valutazione: a) l'avanzamento dei progetti nel processo autorizzativo (solo PV); b) il numero di AU (Autorizzazioni Uniche) rilasciate fino a fine 2021; c) le tempistiche medie di ottenimento dei titoli autorizzativi (solo eolico); d) nel caso dell'eolico, il numero di progetti con problemi di permitting o "bloccati" da varianti e proroghe non concesse.

Le migliori performance sono mostrate in **Friuli Venezia Giulia**; a seguire **Emilia-Romagna**, **Liguria** (pur su un campione limitato ed esclusivamente relativo a progetti eolici) e **Sicilia**. Particolarmente interessante, sul piano della Performance, è proprio la **Sicilia**, che sebbene interessata da un numero significativo di istanze (la Sicilia è infatti seconda dopo la Puglia nell'indicatore sull'Attrattività) presenta un buon numero assoluto di Autorizzazioni Uniche rilasciate: un dato che la distingue dalla Puglia, ove le autorizzazioni, negli ultimi anni, sono state pressoché ferme.

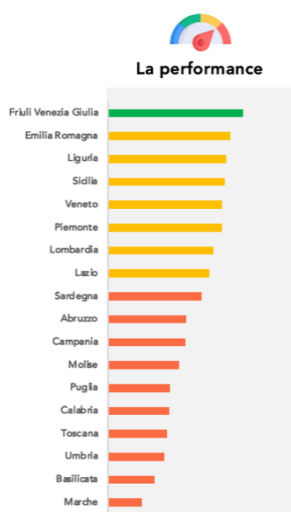


Figura 11

L'**indicatore 5** (figura 12) dello studio è relativo al **Business environment**, unica misura qualitativa contenuta nel Rapporto e rilevata tramite un sondaggio destinato agli operatori, che hanno valutato nel complesso la normativa regionale e gli ostacoli riscontrati durante gli iter autorizzativi. **Emilia-Romagna** e **Lazio** sono le regioni ove lo sviluppo di capacità rinnovabile è ritenuto più proficuo, mentre la Puglia, regione estremamente attrattiva, si conferma un ambiente di lavoro molto complesso per i player del mondo rinnovabili.

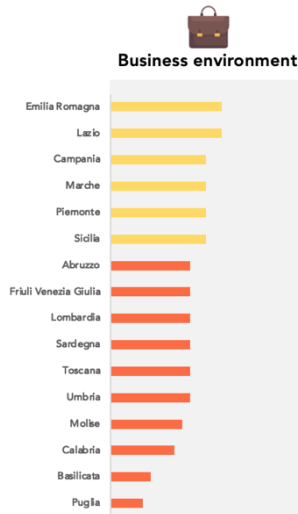


Figura 12

UNA VISIONE DI INSIEME



Figura 13