
Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

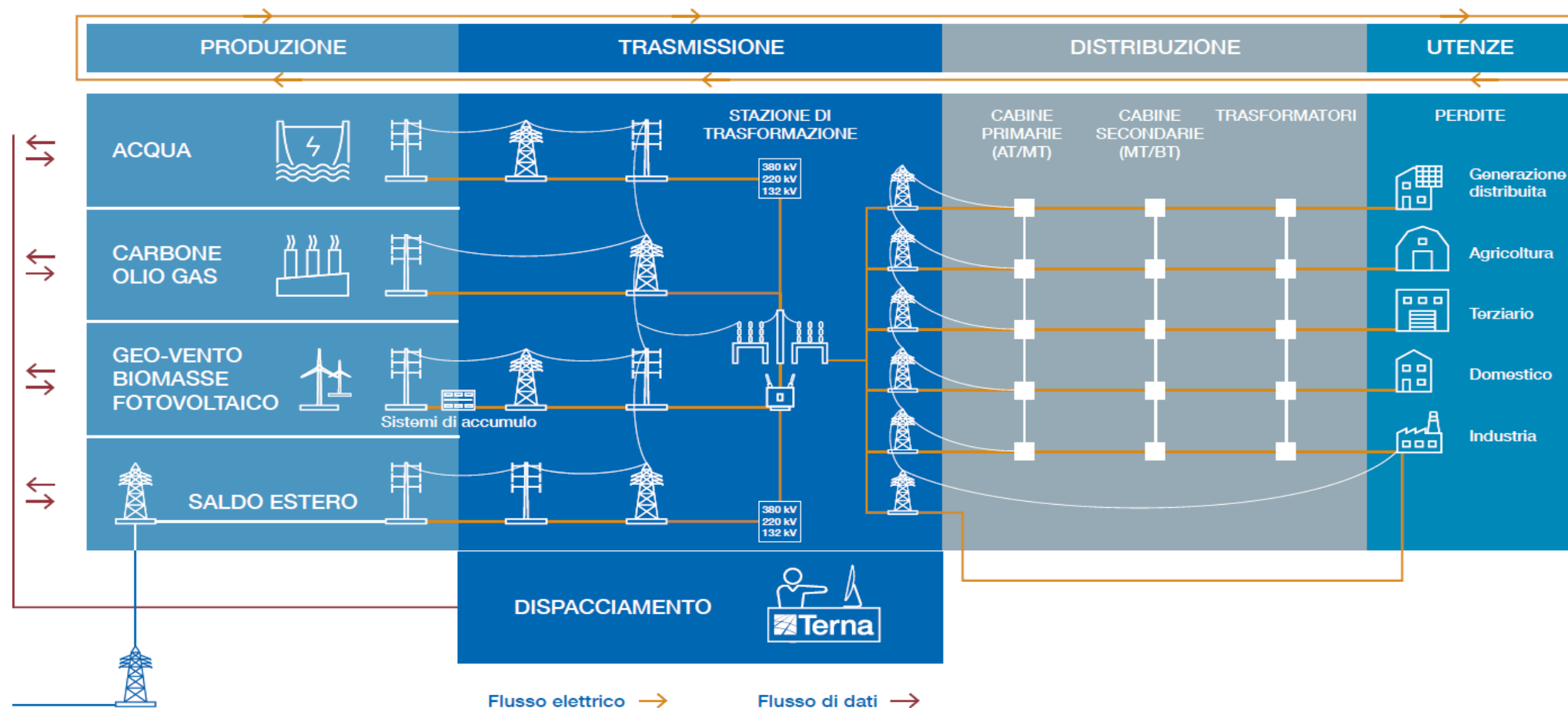
Audizione di Terna S.p.A. presso la Commissione bicamerale per la semplificazione

Avv. Giuseppe Del Villano

Roma, 13 dicembre 2021

Profilo del Gruppo

Il Ruolo di Terna nella Filiera del Sistema Elettrico



- Terna è responsabile della **trasmissione dell'energia elettrica** lungo la rete ad alta e altissima tensione
- E' inoltre responsabile del **dispacciamento**, la gestione sicura dei flussi di energia elettrica sulla rete

Profilo del Gruppo

Overview

- Il più grande Transmission System Operator (TSO) indipendente in Europa
- Il proprietario della Rete di Trasmissione Nazionale ad Alta Tensione
- Responsabile della trasmissione e del dispacciamento dell'energia elettrica su tutto il territorio nazionale
- Quotata alla Borsa Italiana dal 2004
- >6,7 mld€ di dividendi cumulati dall'IPO¹

La nostra rete²

~75.000 Km di conduttori trifase
26 interconnessioni
892 sottostazioni (Giugno 2021)

Mercato Elettrico

302,8 TWh domanda di energia³
55,5 GW picco più alto della domanda (Luglio 2020)



Focus su sicurezza e innovazione tecnologica per lo sviluppo sostenibile della Rete

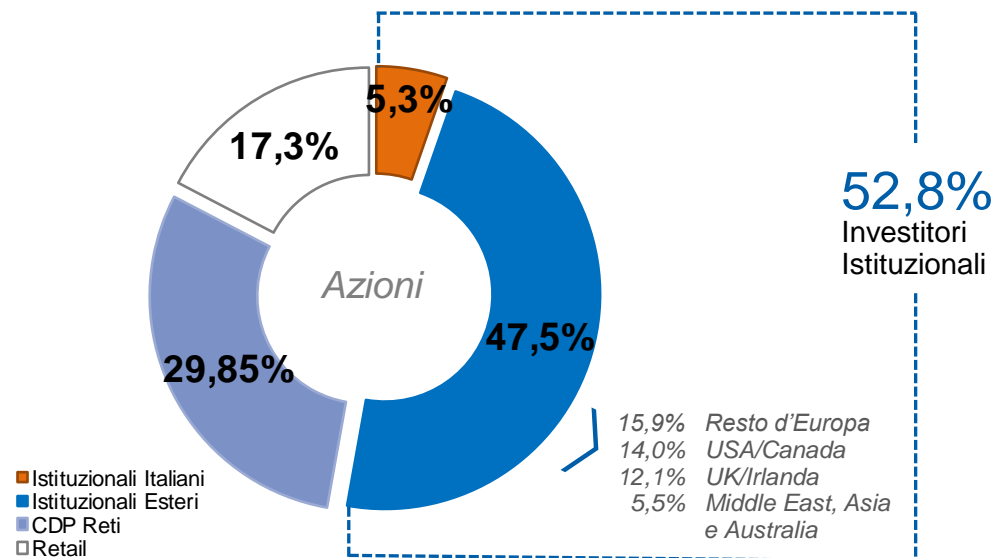
FIGURE PRINCIPALI

2,009,992,000 azioni ordinarie di cui il 70% Flottante

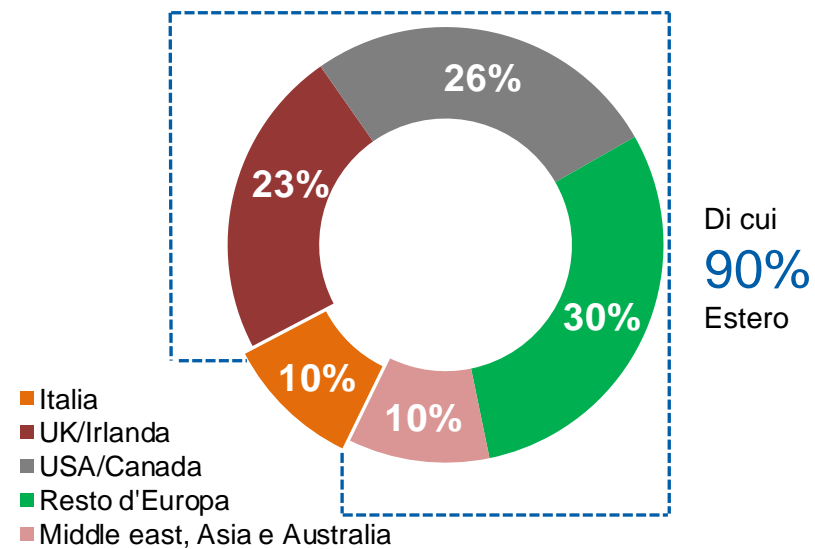
Investitori Esteri a 47,5%, di cui:

- Nord America + UK / Irlanda pari a 26,1%
- Europa¹ pari a 15,9%
- Middle East, Asia e Australia pari a 5,5%

BREAKDOWN

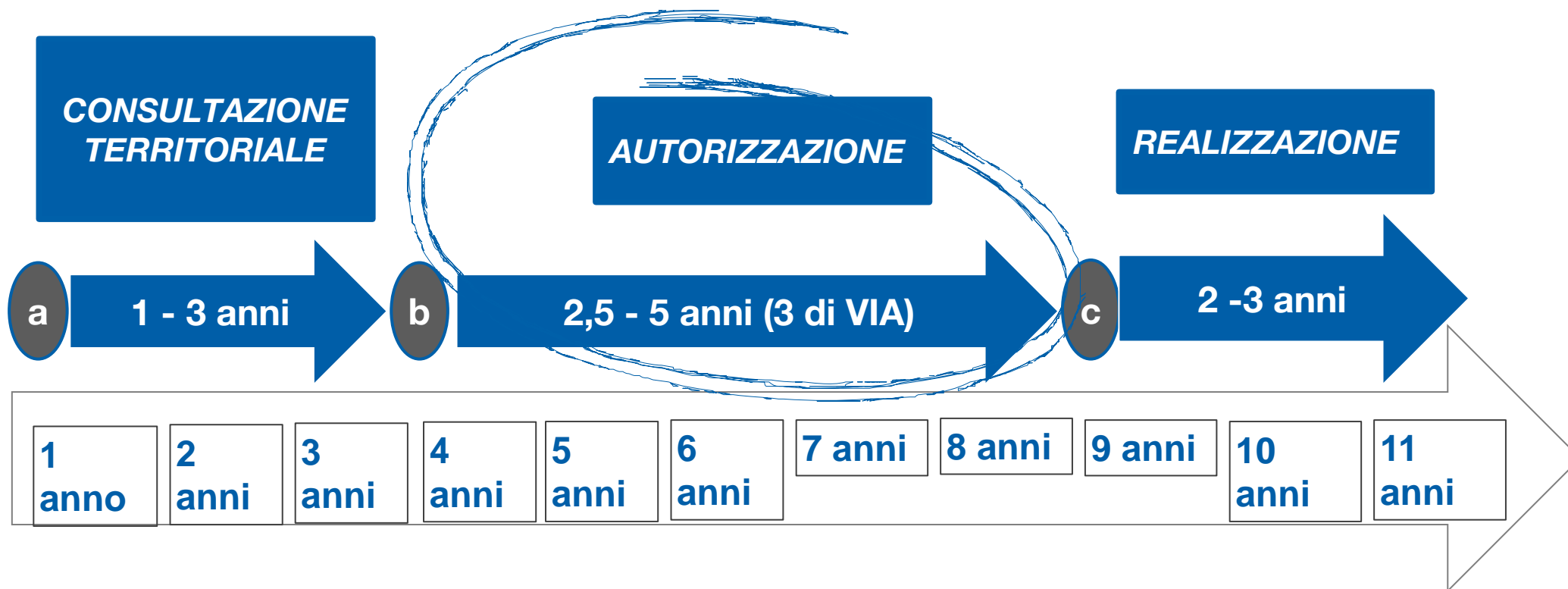


INVESTITORI ISTITUZIONALI



- Gli investimenti infrastrutturali del sistema elettrico di trasmissione nazionale costituiscono un driver fondamentale per lo sviluppo del sistema Paese e il rilancio dell'economia e per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti al 2030 dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima e dal PNRR.
- **Il Piano industriale 2021-2025 di Terna prevede complessivamente investimenti in Italia per 8,9 miliardi di euro** (+20% rispetto al piano precedente e +120% rispetto al Piano industriale 2017-2021), finalizzati all'integrazione delle fonti rinnovabili non programmabili e all'incremento della sicurezza e della resilienza del sistema elettrico.
- È un piano estremamente sfidante, teso a permettere il raggiungimento dei target di decarbonizzazione, per la cui realizzazione la **semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti autorizzativi delle opere sul territorio è un fattore molto importante.**

Tempistiche autorizzative per rispondere alle esigenze elettriche del Paese



Le norme introdotte da Governo e Parlamento con il DL Semplificazioni vanno nella giusta direzione, tuttavia è auspicabile a parere di Terna intervenire *ex lege* anche nei seguenti ambiti

Procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale

❖ Provvedimento di Proroga della VIA senza ulteriori prescrizioni

Si sta diffondendo un'ingiustificata prassi che porta talune amministrazioni a subordinare la concessione della proroga del Decreto VIA, procedimento in cui deve valutarsi unicamente l'esistenza dei presupposti per il prolungamento dei limiti temporali di validità del provvedimento originario, ad ulteriori prescrizioni da rispettare in fase esecutiva, che sono il frutto di un riesame nel merito del progetto e che porta a **confondere l'istituto della "proroga" con quello ben diverso della "rinnovazione" dell'atto.**

Proposta: sarebbe opportuno chiarire *ex lege* che **il provvedimento con cui è disposta la proroga non può contenere prescrizioni diverse e ulteriori rispetto a quelle già previste nel provvedimento di VIA originario.**

Procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale

❖ Confronto preventivo sulle prescrizioni

Nel provvedimento di VIA vengono di norma riportate una pluralità di prescrizioni, indicate dalle diverse amministrazioni che hanno partecipato al procedimento (Regioni, Ministero della Transizione Ecologica, Ministero della Cultura, altre amministrazioni intervenute o di cui l'autorità competente si avvale nella fase istruttoria), ciascuna preposta alla tutela di distinti interessi.

Può accadere che, raccogliendo le indicazioni di amministrazioni diverse, **il testo del provvedimento contenga prescrizioni tra loro contrastanti o tecnicamente non fattibili**, che determineranno contenziosi sui provvedimenti finali e causeranno gravi lungaggini o addirittura il blocco degli investimenti.

Proposta: sarebbe opportuno introdurre un **momento di confronto tecnico tra proponente e autorità decidente, prima dell'adozione del provvedimento di VIA finale**, in cui esaminare congiuntamente il quadro prescrittivo emerso dall'istruttoria e, nel caso in cui emergano contraddizioni o contrasti, promuovere un incontro tecnico con le amministrazioni che hanno adottato le prescrizioni contestate, al fine di definirne meglio la portata, anche in relazione alle condizioni espresse dagli altri Enti, e prevenire contenziosi o rallentamenti in fase post autorizzativa.

Procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale

❖ Tempi certi per la verifica di ottemperanza alle prescrizioni

Il proponente un'opera e' tenuto a ottemperare alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilita' a VIA o nel provvedimento di VIA. Per questo deve promuovere una verifica di ottemperanza alle prescrizioni presso l'amministrazione che ha rilasciato il provvedimento. Attualmente il Codice Ambiente prevede un termine perentorio per l'effettuazione di tale verifica da parte del soggetto incaricato dalla stessa amministrazione e l'obbligo, per quest'ultima, di provvedervi direttamente in caso di inerzia. **Tuttavia, se la stessa amministrazione non si attiva d'ufficio in via sostitutiva per procedere alla verifica di ottemperanza, l'opera è bloccata e non può essere realizzata.**

Proposta: sarebbe opportuno fornire **tempi massimi certi per lo svolgimento della verifica di ottemperanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA**, anche prevedendo che, qualora l'amministrazione non adempia in via sostitutiva entro i termini dati, l'ottemperanza si intenda comunque verificata per silenzio assenso.

Attraversamento aree gravate da uso civico

❖ Compatibilità tra opere di pubblica utilità e usi civici

Grandi infrastrutture lineari, come le reti elettriche facenti parte della Rete Elettrica di Trasmissione Nazionale, attraversano spesso fondi gravati dall'esistenza di usi civici.

La norma vigente prevede che in tali casi va verificata la compatibilità dell'opera di pubblica utilità con l'esercizio del medesimo uso civico. La ratio è evidente: **se l'attraversamento di un'area da parte di una linea elettrica non compromette l'esercizio di un uso civico come la raccolta di legna, foglie o funghi oppure con il diritto al pascolo, essi possono coesistere.**

Tuttavia, la norma non indica in quali casi ciò accada, rimettendo la questione ogni volta alla discrezionalità delle Regioni e senza stabilire come e quando questo giudizio di compatibilità debba avvenire. Le Regioni, dal canto loro, ben di rado gli danno seguito.

Proposta: andrebbe valorizzata la naturale compatibilità che di base sussiste tra talune opere di pubblica utilità e il godimento per la collettività dei diritti nascenti dall'uso civico (quali il pascolo, la raccolta di legna, fronde, funghi, etc). Sarebbe dunque opportuno considerare **di regola la presenza di elettrodotti compatibile con l'esercizio dei diritti conseguenti all'uso civico**, lasciando alle Regioni il potere di valutare diversamente i singoli casi specifici.

Pubblica Utilità

❖ Estensione della durata della proroga della Pubblica Utilità

Molto spesso la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, quali le opere della Rete Elettrica Nazionale che possono interessare decine di chilometri di tracciato, richiede tempi particolarmente lunghi che, non di rado, vengono dilatati da fattori terzi imprevisi ed imprevedibili (ad es. calamità naturali, contenziosi legali, o recentemente la sospensione dei cantieri a causa della pandemia di Covid-19).

In tali casi, le norme vigenti consentono di ottenere una **proroga dei termini di validità della pubblica utilità**, essenziale per l'asservimento coattivo dei fondi attraversati dalla linea con conseguente indennizzo ai proprietari, **non superiore a 2 anni, termine che in molti casi si è rivelato insufficiente** per completare tutte le operazioni necessarie al completamento dell'opera.

Proposta: sarebbe opportuno **consentire una maggiore estensione al termine di proroga della pubblica utilità**, in ragione dell'imprevedibilità delle circostanze che possono verificarsi nella fase realizzativa di opere tanto estese.

Pubblica Utilità

❖ Sospensione della durata della Pubblica Utilità

Sovente, i provvedimenti amministrativi in cui viene disposta, tra l'altro, la pubblica utilità di un'opera sono sottoposti ad impugnazioni in sede giudiziale che ne determinano la sospensione dell'efficacia.

La definizione di queste controversie può protrarsi anche per molti anni, dipanandosi attraverso i diversi gradi di giudizio di un contenzioso amministrativo, con la conseguenza di potersi ritrovare, una volta risolta la questione circa la validità del provvedimento in via definitiva, con **un termine di pubblica utilità rimasto per anni privo di efficacia e ormai scaduto**.

Questo, come pure atti amministrativi che in corso d'opera sospendono l'operatività del titolo autorizzativo per un certo lasso di tempo, può portare all'impossibilità di dar corso ai decreti di esproprio o asservimento coattivo, propedeutici e necessari alla realizzazione dell'intervento.

Proposta: sarebbe opportuno prevedere una **sospensione del termine di validità della pubblica utilità per quel lasso di tempo in cui il titolo che lo ha originato sia temporaneamente privo di efficacia**.

Semplificazioni auspicabili in materia di Testo Unico Espropri

Verifica archeologica preventiva

❖ Indipendenza delle verifiche archeologiche preventive rispetto al procedimento di VIA

Le recenti novità legislative contenute in materia nel DL semplificazioni non hanno risolto l'incertezza circa i rapporti tra **le verifiche archeologiche preventive e le verifiche di carattere ambientale. I due procedimenti, infatti, hanno tempistiche e caratteristiche che non ne consentono uno svolgimento in parallelo.**

Basti pensare che la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico richiede tempi piuttosto lunghi per addivenire alla sua conclusione, soprattutto in ragione degli adempimenti necessari ad acquisire il titolo per accedere ai terreni oggetto di indagine, del tutto incompatibili con le tempistiche stringenti e perentorie riconosciute invece al proponente in sede di VIA, a pena di archiviazione dell'istanza.

Senza considerare che in molti casi, la VIA si conclude la prescrizione di varianti al tracciato originariamente proposto le quali, ovviamente, dovranno essere sottoposte ad una nuova procedura di verifica archeologica successiva alla VIA stessa.

Proposta: sarebbe opportuno specificare **l'indipendenza del procedimento di verifica preventiva dell'interesse archeologico di cui all'articolo 25 del D.Lgs 50/16 (Codice dei Contratti Pubblici) dal procedimento di valutazione di impatto ambientale ex D.Lgs 152/06 (Codice Ambiente)**

Connessioni delle FER alla Rete Elettrica

❖ Modifiche non sostanziali ad impianti rinnovabili (Repowering)

Tutta la recente produzione normativa in materia è andata nel senso di semplificare le procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, anche per traguardare gli obiettivi al 2030 definiti dal PNIEC.

Va però sempre tenuto in considerazione che **la realizzazione di tali impianti necessita di un, altrettanto veloce, collegamento alla rete elettrica**. E che in molti casi, anche modifiche reputate non sostanziali, quali il rinnovo di un impianto FER ormai vetusto, attraverso l'utilizzo di pale eoliche o pannelli di nuova generazione e molto più performanti, possono determinare un sensibile incremento dell'energia immessa in rete, anche senza occupare nuovi spazi. E, spesso, questo aumento di potenza richiede degli adattamenti anche nelle soluzioni di connessione alla rete elettrica.

Proposta: sarebbe opportuno **estendere l'iter autorizzativo semplificato adottato per le modifiche di lieve entità agli impianti FER (PAS o Comunicazione di edilizia libera) anche alle eventuali nuove opere di connessione** che, senza alcun incremento delle aree già occupate, si dovessero rendere necessarie in conseguenza dell'aumento dell'energia prodotta dagli impianti come modificati (es. aggiunta di nuovi macchinari o stalli all'interno della stazione elettrica già presente).

Conferenza di Servizi

❖ Risoluzione del contrasto tra Amministrazioni

Uno dei motivi principali che determinano l'allungamento dei tempi di svolgimento delle Conferenze di Servizi è rinvenibile nella difficoltà, da parte dell'Amministrazione procedente, di **contemperare pareri discordanti emessi da amministrazioni poste a tutela di interessi sensibili** (ambiente, paesaggio, salute), senza riuscire a rinvenire una posizione prevalente.

L'allungamento dei termini, inevitabilmente, genera un danno al proponente dell'iniziativa privata che diventa ancor più marcato quando oggetto del procedimento siano infrastrutture di pubblica utilità.

Proposta: nei casi in cui il proponente dell'iniziativa sia un concessionario di servizi di pubblica utilità, sarebbe opportuno riconoscergli la possibilità, in caso di conflitto tra Amministrazioni, di rimettere la questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, unico organo in grado di superare e dirimere il conflitto attraverso una valutazione degli interessi pubblici contrapposti.

Di fatto, significherebbe dotare il Concessionario del medesimo rimedio già previsto dall'articolo 14-quinquies della L.241/90, attualmente esperibile, dopo la chiusura di conferenza di servizi, soltanto dalle amministrazioni portatrici di interessi sensibili che abbiano manifestato motivato dissenso.

Misure di salvaguardia

❖ Estensione della durata delle misure di salvaguardia

L'autorizzazione di opere di pubblica utilità particolarmente complesse, quali le linee elettriche che possono avere un'estensione di decine di chilometri, **ha ormai tempi istruttori sempre più lunghi, nell'ordine di diversi anni.**

Per questo può anche accadere che, dopo numerosi anni di iter autorizzativo, lungo il tracciato potenziale dell'elettrodotto siano rilasciate autorizzazioni comunali per la realizzazione di altre opere e costruzioni, rendendo vano e azzerando tutto il lungo iter istruttorio sin lì svolto per le opere RTN.

Ciò può accadere perché arrivano a scadenza le misure di salvaguardia (ovverosia quel lasso di tempo a partire dall'avvio dell'iter istruttorio in cui ai Comuni è interdetto il rilascio di permessi a costruire), che durano al massimo tre anni, prorogabili di uno.

Proposta: sarebbe opportuno **uniformare le misure di salvaguardia pensate dalla norma speciale in materia di autorizzazione delle opere RTN a quelle previste dall'art. 12 comma 3 del TU Edilizia (dunque 5 anni)**, garantendo sempre un limite massimo certo per non determinare una compressione del diritto dei privati oltre una certa ragionevolezza.

Interramento linee elettriche

❖ Semplificazioni per il passaggio da linee aeree a linee in cavo

Nei casi in cui si renda necessario **ricostruire linee elettriche esistenti per ragioni di obsolescenza o necessità elettriche, sempre più frequentemente si fa ricorso alla tecnologia del cavo interrato**, sfruttando il medesimo tracciato o agendo nelle immediate adiacenze di esso come previsto dalla norma.

Privilegiando, in questo modo, quando tecnicamente fattibile, la scelta ambientalmente e socialmente più sostenibile.

Proposta: sarebbe opportuno precisare *ex lege* che **anche gli interramenti di linee aeree, che non mutano lo stato di consistenza delle opere, possano beneficiare del regime autorizzativo semplificato della Denuncia di Inizio Attività.**

Stazioni elettriche

❖ Semplificazioni per le varianti a stazioni elettriche in fase realizzativa

L'attuale normativa consente di **autorizzare con il procedimento semplificato della Denuncia di Inizio Attività quelle varianti apportate in fase esecutiva o realizzativa a linee elettriche aeree appartenenti alla RTN**, a condizione che non abbiano rilievo localizzativo e siano quindi di lieve entità.

La norma, però, sembra non riconoscere la medesima facoltà in caso di analoghe varianti, intese come spostamenti di lieve entità, che interessano stazioni elettriche, sempre rimanendo nell'alveo del medesimo tracciato già individuato in sede di approvazione del progetto ai fini urbanistici.

Proposta: sarebbe opportuno **uniformare sotto il profilo autorizzativo della DIA tutte le varianti prive di rilievo localizzativo della RTN, siano esse linee o stazioni elettriche**, che possono intervenire in sede di redazione del progetto esecutivo o in fase di realizzazione delle opere.

Varianti di linee

❖ Semplificazioni ambientali per le varianti realizzabili con DIA

I rinnovi di linee elettriche esistenti, che si sostanziano nella ricostruzione della linea originaria in adiacenza all'esistente, prevedono una procedura autorizzativa semplificata per i casi in cui le modifiche all'opera originaria siano minimali.

In tali casi, l'impatto ambientale generato dall'intervento di rinnovo non può che essere il medesimo già valutato, evidentemente in maniera positiva, in fase di realizzazione dell'opera che si va sostituire.

Proposta: in tali casi sarebbe opportuno utilizzare, quale adempimento di carattere ambientale in fase autorizzativa, lo strumento già vigente del c.d."prescreening", previsto dall'art. 6 co 9 D.Lgs. 152/06, che consente al proponente di dichiarare l'assenza di impatti ambientali generati dall'intervento e di sottoporre questa valutazione all'esame, entro tempi rapidi e certi, del Ministero della Transizione Ecologica.

Voltura dell'autorizzazione delle opere connesse ad impianti FER

❖ Competenza statale per le opere RTN successivamente alla voltura dell'autorizzazione unica di impianti FER

La competenza per l'autorizzazione della maggior parte degli impianti di produzione da fonte rinnovabile è attualmente regionale.

Di conseguenza, a seguito della voltura a Terna delle autorizzazioni per le opere di connessione elettrica alla RTN, la competenza all'adozione degli ulteriori provvedimenti (**ad es. proroga dei termini di validità della dichiarazione di pubblica utilità e/o di ultimazione dei lavori**) rimane in capo alla Regione che ha autorizzato l'impianto di generazione. **Ciò comporta la necessità di confrontarsi con le diverse Amministrazioni regionali coinvolte, aventi spesso tempistiche e prassi amministrative assai diverse tra loro.**

Proposta: sarebbe opportuno **rendere uniforme ed omogeneo il procedimento**, affidando la competenza all'adozione degli ulteriori provvedimenti, quali le proroghe, all'Amministrazione statale, così come previsto per le opere RTN autorizzate direttamente da Terna.

1

Il Piano di investimenti in Reti, FER e Accumuli, teso a permettere il raggiungimento dei target di decarbonizzazione, può essere reso possibile solo se accompagnato da una ulteriore **semplificazione autorizzativa e dall'accelerazione dei procedimenti realizzativi delle opere sul territorio.**

2

Le semplificazioni fino ad ora introdotte dal Governo e dal Parlamento vanno nella giusta direzione e andrebbero implementate in alcuni ambiti di intervento riferiti alle fasi autorizzative e realizzative delle opere.

3

Terna, nel suo ruolo di concessionario della rete elettrica di trasmissione nazionale, ha individuato i settori chiave di intervento per ulteriori misure normative (***VIA, Pubblica Utilità, Usi Civici, Verifica di Archeologia Preventiva, misure di salvaguardia, interramenti e varianti in fase realizzativa, connessioni FER e procedure per il contenimento del dissenso tra amministrazioni***) a supporto degli investimenti infrastrutturali per la transizione ecologica del Sistema Paese.