



*Ministero dell'Ambiente
e della Sicurezza Energetica*

COMMISSIONE PNRR - PNIEC

IL PRESIDENTE

Al Ministro dell'ambiente e della sicurezza
energetica
On. Gilberto Pichetto Fratin

e, p.c. al Viceministro
On. Vannia Gava

Al Capo Dipartimento
Ing. Laura D'Aprile

Al Direttore della DG VA
Arch. Gianluigi Nocco
LORO SEDI

OGGETTO: Report primo trimestre 2025 Commissione tecnica PNRR PNIEC.

Caro Ministro,

con l'auspicio di offrire, riassuntivamente, utili elementi di conoscenza, trasmetto quanto in oggetto.

Sempre cordialmente,

Cons. Massimiliano Atelli



Firmato digitalmente da
ATELLI MASSIMILIANO
C = IT
O = PRESIDENZA CONSIGLIO DEI
MINISTRI



Ministero dell' Ambiente e della sicurezza energetica



Commissione Tecnica PNRR-PNIEC

**Report Attività primo trimestre
2025**

Roma, 16 aprile 2025

SOMMARIO

Premessa	3
La Commissione Pnrr - Pniec	7
Dotazioni e Supporto⁹	
I pareri rilasciati	10
ANDAMENTO GENERALE NEL TRIMESTRE	10
ANALISI DEL PRIMO TRIMESTRE 2025	10
Le istanze ricevute	10
I pareri rilasciati di VIA, Scoping, VO	10
Assolvimento obblighi finanziari del MASE nei confronti dei Commissari	15
Ulteriori pareri tecnici in relazione alle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri..	15
Il contenzioso	16
Evidenze	19

PREMESSA

Insiadatasi il 18 gennaio 2022, nel gennaio 2025 la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ha iniziato il quarto anno di lavoro negli ambiti alla medesima affidati, comprendenti il PNRR, il Fondo Complementare, il PNIEC, specifiche procedure di carattere emergenziale da svolgersi secondo le regole accelerate del PNRR (le Olimpiadi Invernali Milano-Cortina 2026, il Giubileo, il risanamento di Bagnoli) nonché la VAS, attribuita alla Commissione sin dallo scorso anno in quanto integrata a procedimenti di VIA di sua competenza (così per la transizione energetica dei siti, delle infrastrutture e dei beni del demanio militare, nonché per il piano di risanamento di Bagnoli).

Concluse, come riportato nel Report di fine 2024, le istruttorie VIA sui grandi progetti del PNRR (relativi ad opere ferroviarie, acquedotti, porti, dighe, ecc.), del programma per le Olimpiadi Invernali Milano-Cortina 2026 e per il Giubileo, con un bilancio, in questi ambiti, assolutamente positivo sia quanto ai tempi sia quanto alla qualità delle istruttorie (nessuna delle quali annullata in sede giurisdizionale), il primo trimestre del 2025 ha fatto registrare una concentrazione sinergica del *focus* della Commissione e delle Sottocommissioni PNRR e PNIEC sui progetti relativi alla transizione ecologica (solare, eolico *onshore* e *offshore*, centrali, dighe, pompaggi, cattura CO₂), alcuni dei quali afferenti anche al PNRR, ed una significativa crescita della produttività in termini di pareri adottati (108 in 13 sedute plenarie e 19 in 10 sottocommissioni, per 5,643 GW di potenza).

Tale accelerazione ha determinato l'avvio del percorso di erosione dell'arretrato, già in parte presente al momento dell'insediamento della Commissione (per, come noto, 360 istanze presentate nel semestre precedente) ed accumulatosi poi nel tempo a causa, principalmente, dell'oggettiva sproporzione tra flussi di istanze in entrata (circa 700 l'anno, in media), e capacità amministrativa effettivamente approntata a livello ministeriale, con evidente sottodimensionamento numerico della Commissione, anche in rapporto alla complessità dei progetti del PNRR/FC/Giubileo/Olimpiadi invernali/Bagnoli/centrali e delle infrastrutture del PNIEC, unitamente all'assenza di supporto esterno e anche di dotazioni adeguate.

L'inversione di rotta si pone in linea di continuità con l'accelerazione già registrata nel secondo semestre del 2024 che ha capitalizzato lo sforzo del MASE di potenziamento della capacità amministrativa della Commissione, con la nomina di nuovi Commissari (dai 20 del gennaio 2022 ai 58 dell'ottobre 2024, sino al numero attuale di 54 sui 70 componenti previsti *ex lege*) e la messa a disposizione del supporto preistruttorio di Invitalia e del GSE (in via di consolidamento grazie al d.l. n. 153/2024, che ha previsto la stipula di una Convenzione con il GSE a titolo oneroso, in corso di perfezionamento, destinata a subentrare a quella sperimentale, a titolo gratuito, dell'ultimo quadrimestre 2024, nel frattempo scaduta), nonché della nuova sede, divenuta operativa ad inizio anno, con la quale si sta ovviando a carenze strutturali e tecniche che hanno, negli anni passati, rappresentato una non secondaria criticità per lo svolgimento delle attività istruttorie della Commissione.

I risultati sopra riportati (108 pareri rilasciati nel primo trimestre, per un totale di 5,643 GW di potenza equivalente) evidenziano una crescita significativa che risulta ancora più marcata se si pongono a confronto i dati con la media del primo trimestre del 2024: i pareri di VIA adottati sono cresciuti di circa il 96%, mentre la potenza complessiva risulta quasi raddoppiata, con un incremento di circa il 100% rispetto allo stesso periodo del 2024. Questa linea di tendenza consente di prevedere, in via prospettica, un'ulteriore significativa accelerazione con l'auspicata nomina dei 16 Commissari mancanti necessari al completamento dell'organico della Commissione (tenuto anche conto dei 4 commissari che hanno dato le dimissioni fra dicembre 2024 e marzo 2025), a condizione, naturalmente, che venga nel contempo ovviata – con apposita norma primaria – l'ulteriore criticità rappresentata dalla cessazione anticipata (estate 2026) dal mandato di circa 10 commissari aggregati, rispetto alla scadenza naturale dell'intera Commissione (in data 17.1.2027).

Il nuovo anno si è peraltro aperto all'insegna degli effetti dell'applicazione di un nuovo quadro normativo di riferimento per le rinnovabili, derivante dal combinato disposto del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, "*Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico*", conv. con mod. dalla L. 13 dicembre 2024, n. 191 e del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, "*Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili*".

Con il primo dei menzionati atti normativi, nella tensione verso il rispetto degli impegni internazionali di potenza installata da FER al 2030 e nella consapevolezza dell'impossibilità di gestione contemporanea e tempestiva di tutte le istanze pervenute al MASE, sono stati inseriti criteri di filtraggio delle nuove istanze e nuovi criteri di priorità

alla cui stregua ordinarne la trattazione, nel solco della scelta, inaugurata nel 2021 (dal d.l. 77/2021), di superamento del tradizionale criterio fondato sull'ordine cronologico di ricezione delle istanze e di assenza di requisiti di ingresso, in favore di un diverso modello di selezione delle priorità definite in base agli interessi strategici orientati alla transizione energetica.

Quanto al filtraggio delle nuove istanze, per effetto del DL n. 153/2024, è stata aggiunta all'art. 23, comma 1, la lett. *g-quater*, che – innovando fortemente – prevede per la procedibilità che la richiesta di VIA abbia il necessario corredo di una autodichiarazione ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, non solo riguardo agli assetti proprietari della società proponente e della eventuale società controllante, ma anche <<*alla consistenza del capitale sociale della società proponente*>>. Con l'obiettivo, probabilmente, di individuare, sin dalla partenza, le progettualità realisticamente provviste dei mezzi necessari per la realizzazione degli impianti cui si riferiscono le corrispondenti istanze di VIA. Sul punto, sono state richieste più puntuali indicazioni ai Dipartimenti competenti del MASE.

Quanto ai criteri di trattazione, ai sensi dell'art. 8 comma 1, come riformulato dal d.l. 153/2024, l'ordine di priorità dovrà essere definito non già con atti espressione di autogestione da parte della Commissione PNRR PNIEC (come è sembrato adombrare il TAR, in qualche decisione), bensì con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base di criteri individuati dal legislatore e, segnatamente:

- a) affidabilità e sostenibilità tecnica ed economica del progetto in rapporto alla sua realizzazione;
- b) contributo al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal PNIEC;
- c) rilevanza ai fini dell'attuazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);
- d) valorizzazione di opere, impianti o infrastrutture esistenti.

Sino all'adozione del menzionato decreto interministeriale, ad oggi non avvenuta, il medesimo art. 8 comma 1, prevede che siano da considerarsi prioritari, secondo il seguente ordine:

0a) i progetti di nuovi impianti di accumulo idroelettrico mediante pompaggio puro che prevedono, anche attraverso il ripristino delle condizioni di normale esercizio degli invasi esistenti, l'incremento dei volumi di acqua immagazzinabili;

0b) le opere e gli impianti di stoccaggio geologico, cattura e trasporto di CO₂, nonché i relativi impianti funzionalmente connessi, e gli impianti industriali oggetto di conversione in bioraffinerie;

a) i progetti concernenti impianti di idrogeno verde ovvero rinnovabile di cui al punto 6-bis) dell'allegato II alla parte seconda e i connessi impianti da fonti rinnovabili;

a-bis) i progetti di nuovi impianti concernenti le derivazioni per uso idroelettrico di potenza fino a 10MW;

b) gli interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione di impianti alimentati da fonti eoliche o solari;

c) i progetti fotovoltaici on-shore e agrivoltaici on-shore di potenza nominale pari almeno a 50 MW e i progetti eolici on-shore di potenza nominale pari almeno a 70 MW”.

La medesima norma, nel definire le modalità attuative, dispone che:

“1-ter. Ai progetti da considerare prioritari ai sensi del comma 1, sesto periodo, o del comma 1-bis è riservata una quota non superiore ai tre quinti delle trattazioni, nell'ambito della quale l'esame è definito in ordine cronologico, per ciascuna tipologia, tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo. I progetti diversi da quelli prioritari sono trattati per ciascuna tipologia d'impianto in ordine cronologico tenuto conto della data di effettuazione della comunicazione al proponente ai sensi dell'articolo 23, comma 4, secondo periodo. Ai fini dell'applicazione uniforme e simultanea dell'ordine di trattazione dei progetti da esaminare nell'ambito dei procedimenti di valutazione ambientale, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica comunica l'ordine di priorità stabilito ai sensi del comma 1, sesto periodo, o del comma 1-bis, al Ministero della cultura, che vi si uniforma. La disciplina di cui al presente

comma non pregiudica il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare”.

In questo quadro, la Commissione, nell'assenza della previsione e regolazione espressa di periodi transitori, ha immediatamente provveduto ad applicare la norma con riferimento a tutti i progetti pendenti, con la sola eccezione di quelli la cui trattazione era già stata avviata al momento della sua entrata in vigore.

L'applicazione dei criteri stabiliti dal legislatore, nella consapevolezza dell'impossibilità oggettiva sul piano materiale, in ragione della insuperabile sproporzione anzidetta, di una trattazione tempestiva in contemporanea di tutti i progetti, e assumendo (come avallato in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa) la perentorietà dei termini solo nei casi di progetti compresi nel PNRR o nel Fondo complementare, risulta tuttavia interferita e, a tratti, ostacolata dai prevalenti orientamenti giurisprudenziali che, come di seguito si mostrerà più in dettaglio, per tutti, indistintamente, i progetti, ritengono invece doverosa la chiusura del procedimento di VIA nel termine massimo di centotrenta giorni stabilito dall'art. 25 comma 2 d.lgs. 152/2006. Come si dirà nella pertinente parte di questo Report, per effetto di tali orientamenti, nel primo trimestre 2025, oltre un quarto dei pareri di VIA emessi sono stati adottati secondo metriche e tempistiche definite non già in base a quanto stabilito dal legislatore, bensì in esecuzione dell'ordine di provvedere impartito con sentenze di condanna del giudice amministrativo.

Verosimilmente, anche allo scopo di superare questo stato di cose, in alternativa al potenziamento della capacità amministrativa effettivamente approntata (nei termini sopra rappresentati), per i procedimenti ancora da avviare, il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, nell'ambito di una più ampia semplificazione del processo di *permitting* FER, ha previsto nuove regole e, soprattutto, nuove distribuzioni di competenze. In particolare, per quanto di rilievo per le attività della Commissione, per progetti fotovoltaici e agrovoltai è stata prevista la generalizzata sostituzione della VIA con la verifica di assoggettabilità a VIA e l'affidamento di quest'ultima competenza alle Regioni, salvo che nelle aree idonee e industriali per le quali la competenza rimane in capo allo Stato e risulta affidata alla Commissione VIA-VAS, in ragione essenzialmente della mancata menzione dell'art. 19 (norma dedicata alla verifica di assoggettabilità) nell'ambito dell'art. 8 del dlgs. 152/2006, che definisce le modalità operative della Commissione PNRR-PNIEC.

Dunque, a far data dall'entrata in vigore del d.lgs. 190/2024 (ovvero, dal 30 dicembre 2024), per le nuove richieste di VIA le competenze della Commissione PNRR-PNIEC risultano circoscritte alle VIA in materia di eolico *onshore* e *offshore* e, per il solare, alle istanze di VIA che le perverranno in quanto prescritte all'esito di una verifica di assoggettabilità ad opera della Commissione VIA-VAS o, ma la questione è di incerta interpretazione, delle regioni.

La nuova architettura del sistema che ne risulta ha bisogno di essere chiarita, da un lato, e resa non disfunzionale, dall'altro.

Per un verso, non appare esservi una seria ragione per disallineare verifica di assoggettabilità e (quando necessaria) susseguente VIA, allocandone una a livello regionale e l'altra, invece, a livello statale. Se a pronunciarsi non sono gli stessi soggetti, nei due casi, le metriche di valutazione saranno fisiologicamente diverse, con la conseguenza che, non improbabilmente, si genereranno casistiche singolari: pareri di VIA dai quali sarà agevole trarre che della soggezione a VIA non v'era alcuna reale necessità (ergo, la disamina di quel progetto si sarebbe potuta esaurire in sede di sola verifica di assoggettabilità), e, di contro, verifiche di assoggettabilità con esito di non sottoposizione a una VIA che, invece, sarebbe stata necessaria a giudizio dell'organo che avrebbe dovuto rendere il relativo parere.

Da questo punto di vista, anche la devoluzione di entrambi i momenti al livello regionale sarebbe soluzione in astratto meno disfunzionale, sebbene, va aggiunto, in tanti territori non esista neppure una Commissione in posizione di autonomia funzionale, e questi compiti siano quindi svolti da uffici inseriti nell'organigramma della struttura regionale, in modo promiscuo rispetto alle altre attribuzioni a ciascuno rispettivamente intestate dai singoli ordinamenti regionali.

Per altro verso, a livello statale, anche la possibile <<navetta>> fra Commissione VIA VAS e Commissione PNRR PNIEC - dovuta come accennato alla sola, per certi versi inerziale, mancata menzione dell'art. 19 (norma dedicata alla verifica di assoggettabilità) nell'art. 8 del dlgs. 152/2006, che definisce le modalità operative della Commissione PNRR-PNIEC - appare soluzione disfunzionale. Nella pratica, per quanto consta, la Commissione VIA VAS ha sinora ritenuto la soggezione a VIA, sulla quale si sarebbe dovuta pronunciare la Commissione PNRR PNIEC, mai necessaria.

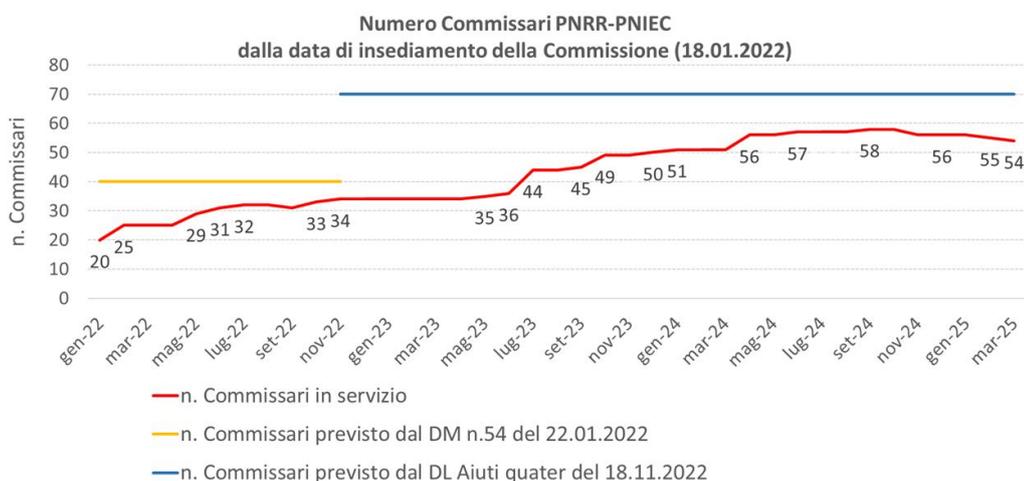
A fronte della ridefinizione delle competenze e delle procedure da parte del d.lgs. 190/2024, i flussi relativi alle nuove istanze di valutazione ambientale di competenza della Commissione PNRR-PNIEC appaiono in netta diminuzione rispetto agli anni precedenti: si sono infatti registrate, nel corso del primo trimestre 2025, 47 nuove istanze di VIA, con una diminuzione di circa il 75% rispetto al primo trimestre del 2024. I flussi documentali in entrata e uscita sono rimasti pressoché costanti, attestandosi a circa 1000 nuovi protocolli/mese, come meglio si dirà nel seguito, così come l'interazione con i proponenti, che non soltanto non flette ma anzi si rivela crescente a causa della continua alterazione delle programmazioni di trattazione per effetto, soprattutto, del decremento dei commissari (il riferimento è, in primis, alle ultime 4 cessazioni per dimissioni di cui si è detto), da un lato, e, dall'altro lato, del sopraggiungere di sentenze che obbligano all'emissione di pareri con precedenza rispetto ad altri che li avrebbero dovuti procedere in base alla metrica legale di trattazione.

Questo è il quadro generale in cui si inseriscono le attività della Commissione PNRR-PNIEC, per le quali il presente Report intende sinteticamente rappresentare le evidenze (in termini di risultati raggiunti e di criticità) del primo trimestre 2025, offrendo alla valutazione dati ed indicatori significativi, utili ad evidenziare talune persistenti difficoltà e a ispirare la definizione delle più appropriate azioni correttive.

LA COMMISSIONE PNRR - PNIEC

La composizione della Commissione PNRR-PNIEC, inizialmente (all’atto, cioè, della sua istituzione, a metà 2021) prevista in sole 40 unità, è stata successivamente ampliata sino a 70 unità (con la conversione in legge del d.l. n. 176 del 18.11.2022). Il grafico sottostante riassume l’andamento diacronico della sua composizione a far data dal suo effettivo insediamento (18.01.2022), sino ad oggi. La composizione completa resta un traguardo ancora da raggiungere, con procedure di nomina di nuovi componenti che risultano attualmente in corso.

A dicembre 2024, i componenti in carica della Commissione hanno toccato quota 56 (in diminuzione rispetto alle 58 unità di fine ottobre, per via di due cessazioni per dimissioni, cui se ne sono aggiunte altre due nel corso del primo trimestre 2025). Le dimissioni, nel corso del 2024, hanno interessato in totale 4 unità e sono maturate tutte nel secondo semestre. Attualmente, il numero totale dei Commissari è pari a 54 unità, come illustrato nel grafico seguente. In forza degli indicatori tendenziali di *performance*, i 16 Commissari mancanti, pari a circa il 20% della composizione della Commissione quale prevista *ex lege*, esprimono un potenziale di corrispondente incremento della capacità amministrativa dispiegabile (con il raggiungimento delle 70 unità, si addiverrebbe, infatti, alla creazione di almeno due ulteriori Gruppi Istruttori, rispetto ai 10 già operanti, e al rafforzamento di alcuni gruppi numericamente sottodimensionati).



Giova evidenziare che, per i componenti della Commissione PNRR PNIEC, sono previste dalla legge le seguenti quattro formule di ingaggio:

- 1) dipendenti pubblici in servizio, impegnati nella sola Commissione PNRR PNIEC;
- 2) dipendenti pubblici in servizio, impegnati “a scavalco” anche nella Commissione VIA VAS e AIA, oltre che nella Commissione PNRR PNIEC;
- 3) dipendenti pubblici a tempo parziale, cioè non in posizione di comando, fuori ruolo o aspettativa;
- 4) ex dipendenti pubblici, collocati a riposo durante lo svolgimento del mandato di commissario (possono per legge proseguire sino alla scadenza naturale, ma non anche essere confermati).

Nei singoli casi in cui sia stato palesato un interesse regionale concorrente (alcune regioni lo stanno palesando per tutti i progetti che le riguardano, indistintamente), ai lavori della Commissione partecipa un ulteriore Commissario – espressione diretta di Regioni o Province autonome – che ha diritto di voto in tutti i diversi livelli collegiali nei quali si articola il funzionamento della Commissione, e che è soggetto, anche a titolo individuale, alle previsioni del regolamento di organizzazione e funzionamento della Commissione che si applicano ai Commissari di nomina ministeriale. Lo stesso è a dirsi per i Commissari che, parimenti con diritto di voto, partecipano alle istruttorie, nei diversi livelli collegiali di cui si è detto, su designazione diretta del MIC.

In base alla normativa vigente, la Commissione PNRR PNIEC è organo collegiale a composizione necessariamente assortita (ingegneri, biologi, giuristi, medici, etc.), dovendo constare di tutte le professionalità necessarie alla formulazione dei pareri, che investono aspetti diversificati (ad ampio spettro: da quelli strettamente naturalistici a quelli economici). Nella contingenza attuale, sarebbe auspicabile l'accrescimento della presenza in Commissione, in particolare, di esperti di biodiversità, la cui componente risulta al momento non pienamente dimensionata, il che costituisce un rilevante fattore di rallentamento delle istruttorie, in ragione del consequenziale sovrautilizzo trasversale fra i vari Gruppi istruttori degli esperti di settore attualmente in carica.

Sino a inizio 2024, la Commissione PNRR PNIEC si articolava in due Sottocommissioni (una per il PNRR, l'altra per il PNIEC) e in complessivi 10 gruppi istruttori, ciascuno con competenze specifiche per materia.

Dai primi mesi del 2024, è stata istituita, *ex lege*, la Sottocommissione VAS. In particolare, l'articolo 14 del d.l. n. 60/2024, conv. con l. n. 95/2024 ha istituito, nell'ambito della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, la predetta SC, per le procedure di VIA integrata da VAS per le azioni di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (PRARU) dell'area di rilevante interesse Bagnoli-Coroglio. Successivamente, il d.l. n. 153/2024 ha esteso la competenza della citata SC ai progetti inclusi nel programma per la transizione energetica dei siti, delle infrastrutture e dei beni del demanio militare a qualunque titolo in uso o in dotazione, dislocati sul territorio nazionale e ha dettato regole speciali e semplificate al fine rafforzare la resilienza energetica del Paese nell'ambito della Missione 2 del PNIEC (favorire uno sviluppo sostenibile e contribuire alla decarbonizzazione del sistema energetico attraverso la destinazione dei beni militari a finalità strategiche e ambientali).

Pervenuta alla SC VAS nel mese di dicembre 2024 la prima istanza di *scoping* nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale (ID 10347) integrato con la valutazione ambientale strategica - secondo la procedura indicata dall'art. 13 comma 1 del D.LGS.152/2006 - relativa al programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (PRARU) dell'area di rilevante interesse Bagnoli-Coroglio, questa è già stata esaminata e conclusa nei termini di legge, dando ingresso alla seconda fase, rappresentata dalla prosecuzione della procedura, nella modalità integrata VIA e VAS.

DOTAZIONI E SUPPORTO

In questo contesto così complesso, nel primo trimestre 2025 si è svolta un'azione di implementazione riguardo a nuove dotazioni e supporti sperimentati nell'ultimo quadrimestre dello scorso anno. Come osservato nel Report di fine 2024, sino al termine dello scorso anno la Commissione PNRR-PNIEC ha svolto la propria attività priva di supporti tecnici e amministrativi esterni (quali ad es. ISPRA), e ciò sia per lo svolgimento delle istruttorie nella parte strettamente valutativa ad essa riservata sia per ciò che riguarda l'esame preistruttorio dell'ingente mole documentale presentata a corredo dei singoli progetti, salvo la messa disposizione da parte della Direzione VA del MASE, per le attività legate ai progetti solari del PNIEC, di quattro unità di personale di INVITALIA Spa. Il che ha avuto incidenza sui lavori della Commissione, evidentemente rallentati in ragione della complessità del lavoro, anche solo di implementazione meramente materiale, da svolgere.

Quanto al personale INVITALIA (che, per il primo trimestre 2025, si è contratto a 3 sole unità) incaricato di ausiliare la fase preistruttorio su un numero limitato di istruttorie, occorre evidenziare che, nonostante la qualificazione elevata (tutti ingegneri ambientali), lo stesso non ha potuto esprimersi pienamente nelle sue potenzialità. Il sottodimensionamento numerico della dotazione di personale tecnico-amministrativo di segreteria per la gestione degli ingenti flussi documentali in entrata e in uscita ha infatti condotto ad affidare alle unità di INVITALIA Spa, anche, talora, compiti amministrativi, con l'inevitabile riflesso di un conseguente rallentamento della loro primaria funzione.

Riveste pertanto un particolare rilievo, la previsione, - per quanto ci consta non ancora implementata -, di cui all'art. 1 (*Disposizioni urgenti in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali*) comma 1, del d.l. n. 153/2024 che, come già rilevato, incrementa con quattro nuove unità di personale militare la dotazione di supporto operativo di segreteria. Ad oggi, tuttavia, le due unità previste nell'ambito di tale dotazione non risultano ancora formalmente assegnate alla Commissione PNRR-PNIEC.

La collaborazione sperimentale con il GSE avviata nella seconda parte del 2024 attende di essere consolidata con una convenzione a titolo oneroso e pertanto ad oggi, esaurita l'esecuzione della convenzione iniziale a titolo gratuito, il corrispondente supporto è entrato in una fase di formale sospensione. Essenziale è portare a compimento tale processo, con la stipula della nuova convenzione, prevista dalla legge a titolo oneroso, considerata la centralità del supporto GSE avente lo scopo di fornire un supporto tecnico alla redazione degli atti propedeutici alla stesura del parere da parte della Commissione, cui resta in ogni caso riservata la parte strettamente valutativa.

La Commissione, infine, da inizio 2025 ha a disposizione ulteriori spazi in una nuova sede, essenziale per lo svolgimento delle attività della Commissione, e per il superamento di non secondarie difficoltà logistiche e tecniche che hanno reso imprevedibilmente disfunzionale almeno una parte dell'operatività nei primi tre anni di svolgimento del mandato da parte dei Commissari.

I PARERI RILASCIATI

ANDAMENTO GENERALE NEL TRIMESTRE

Dal 1° gennaio 2025 al 3 aprile 2025, i pareri di Valutazione di impatto ambientale emessi sono stati, come detto, 108, ed hanno riguardato diverse tipologie di interventi, come si dirà nel seguito. A questi vanno aggiunti 3 Scoping su progetti di eolico *off-shore*, 1 parere di Scoping di VAS facente parte della procedura integrata VIA-VAS ed 1 archiviazione.

Non rientrano in questo computo, e vanno quindi considerati a parte, aggiuntivamente, le verifiche di ottemperanza (15) e le richieste di riesame (2).

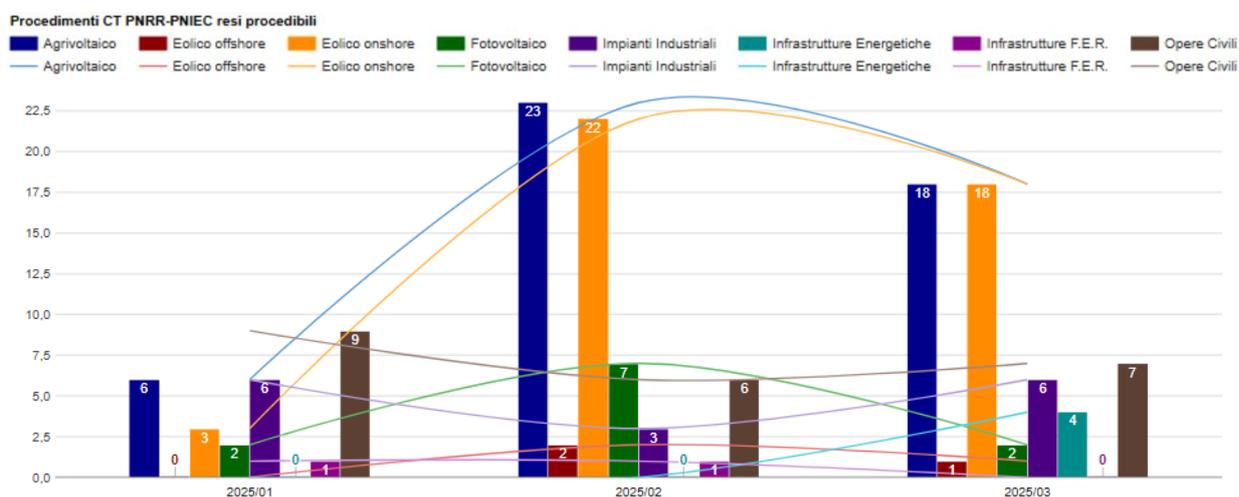
ANALISI DEL PRIMO TRIMESTRE 2025

Le istanze ricevute

Il primo trimestre 2025 che, come sopra riportato, ha visto una forte crescita delle performance della Commissione, ha fatto registrare un sostanzialmente decremento, rispetto agli anni precedenti, delle nuove istanze di sua competenza. Al 31.3.2025 le istanze di VIA (o PUA) pervenute sono, come detto, 47, in ragione dell'entrata in vigore del d.lgs. 190/2024.

Nello stesso periodo, sono pervenute 31 istanze di Verifica di Ottemperanza alle Condizioni Ambientali impartite nei quadri prescrittivi già rilasciati dalla Commissione.

Nel grafico successivo sono riportate, per tipologia di opera, tutte le istanze (VIA, PUA; VO) rese procedibili nel corso del primo trimestre con i relativi andamenti; si osserva la prevalenza degli impianti agrivoltaici e degli eolici onshore, seguite dalle opere civili che si mantengono sostanzialmente costanti nel corso dei tre mesi.



I pareri rilasciati di VIA, Scoping, VO

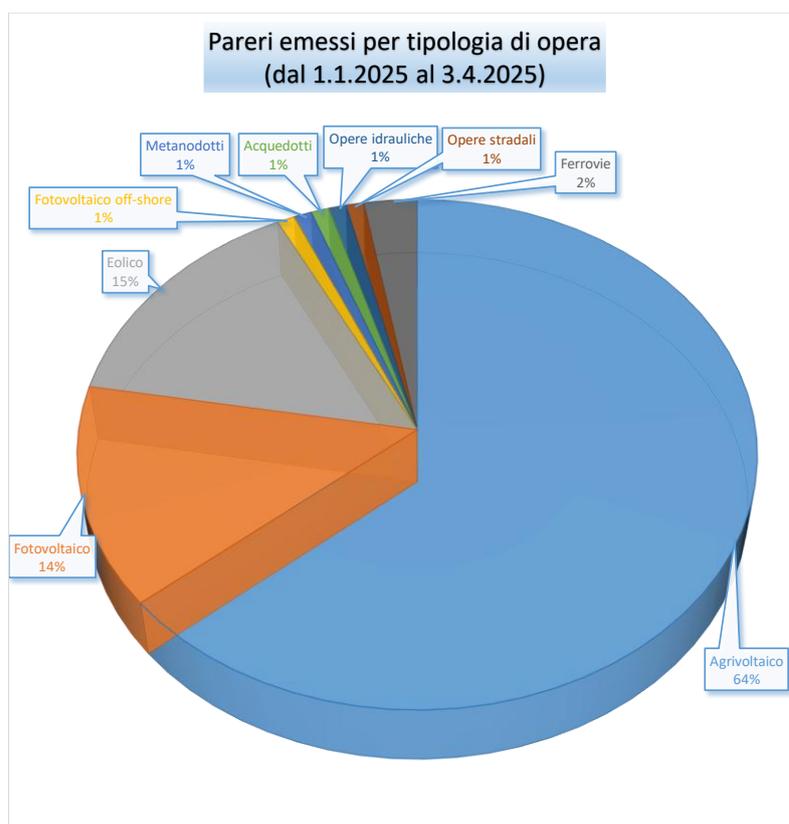
Dal 1° gennaio al 31 marzo 2025, i 108 pareri di **Valutazione di impatto ambientale** emessi hanno riguardato le tipologie di opere come da tabella di seguito riportata.

TIPOLOGIA DI OPERA	N. Pareri VIA
Agrivoltaico	69
Fotovoltaico	15

Eolico	16
Fotovoltaico off-shore	1
Metanodotti	1
Acquedotti	1
Opere idrauliche	1
Opere stradali	1
Ferrovie	3
TOTALE	108

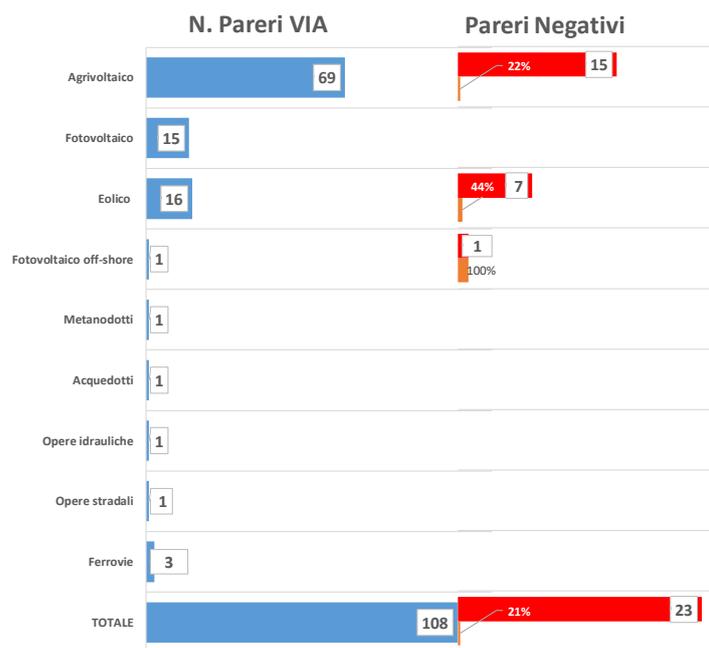
A questi vanno aggiunti 4 Scoping, 15 verifiche di ottemperanza e 1 archiviazione, per un totale di 128 procedimenti. Non rientrano in questo computo, e vanno quindi considerati a parte, aggiuntivamente, le richieste di riesame (2) che conducono al totale di 130 atti adottati.

Di seguito, per una migliore visualizzazione, si riporta un grafico che illustra la distribuzione dei pareri emessi suddivisi per tipologia di opera.



Nel successivo grafico a barre vengono riportati i dati relativi ai pareri espressi su diverse tipologie di impianti FER:

- Impianti agrivoltaici: su un totale di 69 pareri emessi, 15 risultano negativi, corrispondenti al 22% del totale.
- Impianti fotovoltaici: tutti i 15 pareri espressi sono positivi, tutti con prescrizioni, rappresentando quindi una percentuale di approvazione del 100%.
- Impianto fotovoltaico off-shore: è stato emesso un solo parere, negativo.
- Impianti eolici: su 16 pareri totali, 7 sono negativi, pari al 44%.



Il grafico evidenzia visivamente la differente incidenza dei pareri negativi tra le varie categorie progettuali.

Il primo trimestre del 2025 registra anche la trattazione di diverse **Verifiche di Ottemperanza** alle Condizioni Ambientali impartite nei quadri prescrittivi rilasciati dalla Commissione. Nella logica della legislazione unionale, che vede nel parere di VIA un punto di partenza piuttosto che di arrivo, la verifica di ottemperanza si pone quale fase necessaria a valle, appunto, del parere già emesso, destinata a condizionarne l'effettività della valutazione ambientale, rappresentando la naturale evoluzione del lavoro della Commissione riguardo a ciascuna delle opere che hanno ottenuto il parere positivo e per le quali i Proponenti decidano di proseguire nella progettazione e nella successiva realizzazione, sino alla chiusura dei cantieri e, per alcuni aspetti, anche nel corso dell'esercizio.

Le Verifiche di Ottemperanza, fino al 3 aprile 2025, sono state relative alle tipologie di opere indicate nella tabella qui di seguito e riguardano, prevalentemente, grandi infrastrutture finanziate con fondi PNRR, di tipo ferroviario, acquedottistico e stradale.

Tipologia di opera	
Acquedotti	2
Ferrovie	8
Opere Stradali	2
Fotovoltaico	2
Porti	1
Totale	15

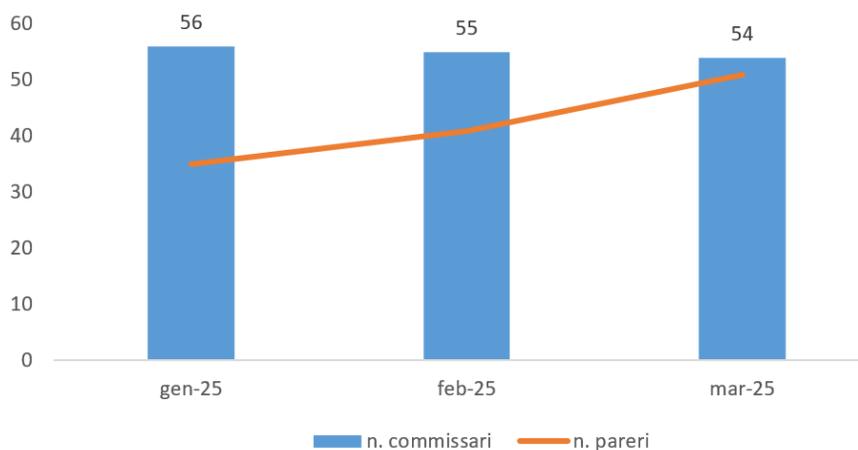
Ulteriori tipologie di procedure che hanno impegnato la Commissione sono rappresentate dagli **Scoping**: nella tabella successiva si riportano i dettagli (aggiornati al 31.3.2025).

TIPOLOGIA DI OPERA	N. Pareri-SCOPING
Eolico off-shore	3
SCOPING DI VAS (fase di Scoping - procedura integrata VIA-VAS) Bagnoli	1
Totale	4

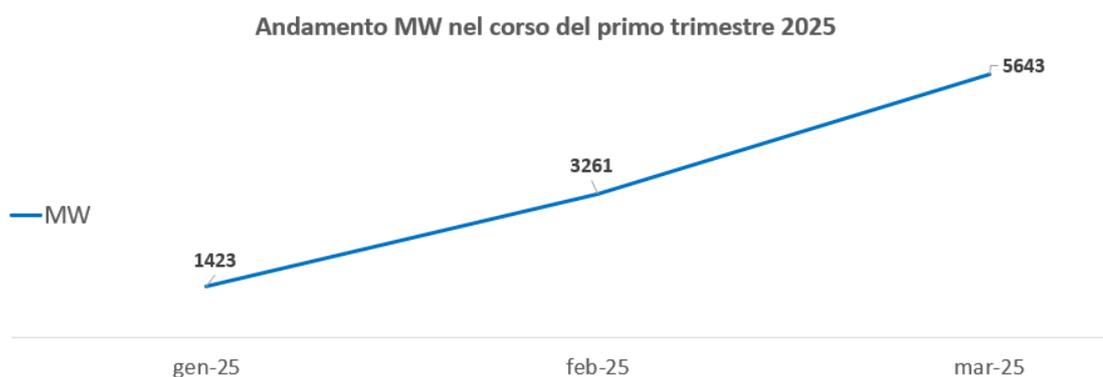
In merito al parere di Scoping della sottocommissione VAS, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, si attesta che la **Prima Fase - Fase di Scoping** relativa alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) si è conclusa nei tempi previsti dalla normativa vigente. A seguito del rilascio del parere di VAS, il Proponente ha avviato la predisposizione della documentazione necessaria per l'avvio della **Seconda Fase**, riguardante la procedura **integrata VIA-VAS**, ai sensi degli articoli 8, comma 2-bis, 13, comma 5, e 23 del D.Lgs. 152/2006. Tale procedimento seguirà i termini perentori previsti per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, come stabilito dall'art. 6, comma 1-a, del D.L. 68/2022, convertito con modificazioni dalla Legge 108/2022.

In totale, nel primo trimestre del 2025, gli atti che hanno comportato un'istruttoria tecnica e un pronunciamento della Commissione PNRR PNIEC, in plenaria di Commissione o nell'ambito delle Sottocommissioni, quindi includendo le VIA, le VO, gli Scoping ed i riesami, sono stati pari a 128. Mediamente, 2 atti al giorno (a fronte del sottodimensionamento di oltre il 20% della composizione della Commissione).

Nel grafico seguente, è messo a confronto il numero di Commissari in carica con il numero dei pareri emessi nel corso del primo trimestre 2025, da cui si evince l'ulteriore aumento di produttività nonostante le dimissioni di 2 Commissari.

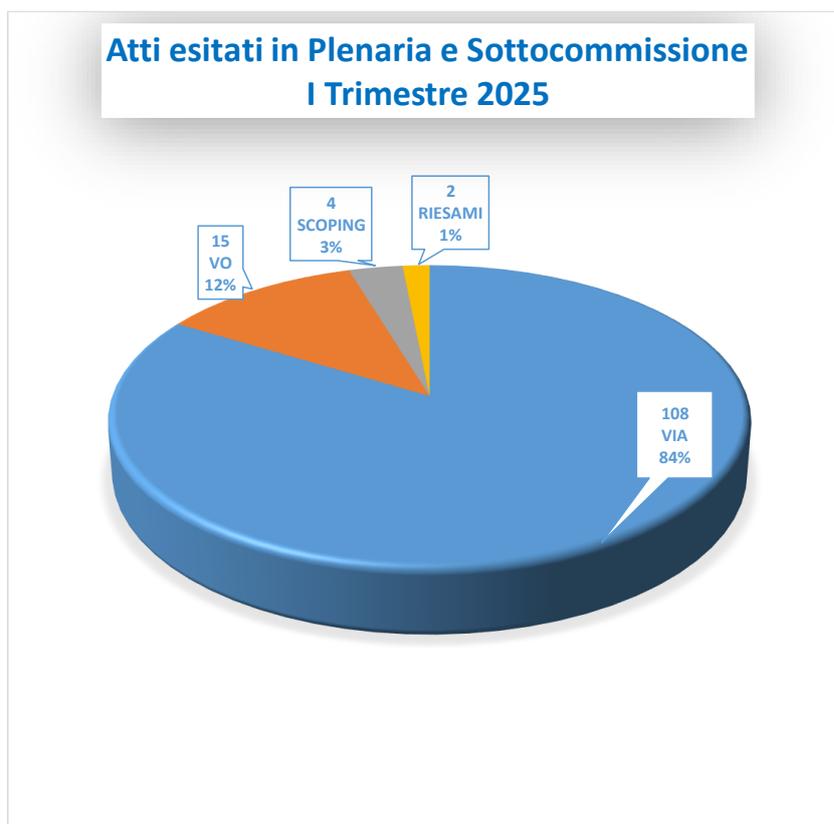


Il grafico seguente riassume l'andamento in MW equivalenti dei pareri FER esitati dalla Commissione fino al 3.4.2025 con il risultato ad oggi di circa 5,6 GW equivalenti nel solo primo trimestre. Conseguentemente, il solo mantenimento di questa andatura – anche nella attuale composizione della Commissione, significativamente incompleta – consentirebbe di raggiungere a fine anno un risultato superiore a pareri per complessivi 21 GW equivalenti (nel 2024, con un numero maggiore di commissari, si superarono di poco i 19 GW).



Nell’ambito dei 128 pareri approvati nel primo trimestre 2025 dalla Commissione PNRR PNIEC, per l’84% si tratta di pareri VIA, per il 2% di scoping complessi su opere off-shore e scoping di VAS e per il 13% di verifiche di ottemperanza e pareri tecnici.

È utile evidenziare che, con la commissione al completo (70 componenti), la produzione annua di pareri aumenterebbe di circa il 20%, riguardando la soglia dei circa 670 pareri all’anno (all’attuale andatura, e con l’attuale numero di commissari – come precisato, 54 –, il risultato atteso a fine 2025 è invece di circa 500 pareri annui, seppure in significativa crescita rispetto ai circa 340 dello scorso anno, quando tuttavia ha avuto sensibile incidenza la chiusura, tempestiva per tutte, delle maggiori istruttorie su progetti PNRR e fondo complementare). Di seguito, si riporta una rappresentazione grafica degli atti esitati nel I trimestre 2025.



Alle menzionate attività, si aggiunge anche la redazione di note tecnico/giuridiche finalizzate al supporto della Avvocatura di Stato per la costituzione in giudizio del Ministero dell’ambiente nei contenziosi di impugnazione di pareri VIA relativi alle opere infrastrutturali (cfr. Bagnoli) e in quelli in materia di FER. Tutte attività, queste, svolte direttamente dai Commissari.

Assolvimento obblighi finanziari del MASE nei confronti dei Commissari

Sebbene in sede di approvazione da parte del Consiglio dei ministri del DL n. 25/2025 (e, per quanto qui interessa, dell'art. 12, comma 2) la Ragioneria generale dello Stato abbia per la terza volta confermato che i costi di funzionamento della Commissione PNRR PNIEC (e della Commissione VIA VAS), in quanto coperti con le tariffe già versate dalle imprese proponenti (a destinazione vincolata) ai sensi degli artt. 8, comma 5, e 33, d.lgs. n. 152/2006, e s.m., non sono a carico della finanza pubblica, la parte variabile del compenso maturato per il raggiungimento nel 2024 del punteggio massimo previsto nel vigente sistema a scaglioni, non è stata ancora pagata ai Commissari. Alcuni di loro, sono a credito di somme dovute dall'1.1.2023.

Ulteriori pareri tecnici in relazione alle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Come noto, in caso di emersione di un dissenso tra MASE e MIC (attesa la natura di Decreto da adottarsi “*di concerto*” tra i due Dicasteri competenti), ai sensi dell'art. 5 co. 2, lett. *c-bis* della Legge 400/1988, l'Ufficio di Gabinetto dispone la rimessione della questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in vista dell'assunzione della decisione finale da parte del Consiglio dei Ministri. Ne consegue che, a valle di detto deferimento, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, nella quasi totalità dei casi, chiede al Dicastero rimettente una serie di articolati e, spesso piuttosto complessi chiarimenti finalizzati a “decodificare” le questioni più critiche insorte che ostano alla conclusione dell'endo-procedimento di rimessione il cui provvedimento finale che ne scaturisce, per espressa disposizione dell'art. 7¹ del decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, ha valore di provvedimento di VIA.

Quasi sempre dette note recano la richiesta di valutare se sussistano i presupposti per una revisione e/o, viceversa, una riconferma del parere già approvato e, dunque, postulano il parziale rinnovo dell'attività di studio e di analisi tecnico/giuridica dei progetti che, altrettanto frequentemente, investe pareri resi in tempi remoti (attesa la constatazione che il MIC si esprime temporalmente dopo che la Commissione ha concluso la sua attività istruttoria). Anche per tale ragione detta attività, ancorché non presupponga una nuova approvazione in sede plenaria (ad eccezione dei casi nei quali dall'*addendum* istruttorio, emerga la necessità di modificare un parere già approvato), cionondimeno comporta una analisi “a ritroso” che incide inevitabilmente sull'ordinaria funzione della Commissione e, con essa, sullo smaltimento dell'arretrato, con inauspicati ed inevitabili rallentamenti.

Le questioni più salienti e significative sollevate dalla PCM ineriscono – per lo più - ai seguenti tematismi:

- impatti cumulativi
- modalità di valutazione e mitigazione degli impatti in aree soggette a tutela del MIC (inclusi gli aspetti di tutela archeologica)
- criticità inerenti alla visibilità e intervisibilità dell'infrastruttura nel suo complesso
- compatibilità dell'impianto rispetto ai Piani Paesaggistici (valevole solo per le 5 Regioni che li hanno approvati) e modalità di valutazione del progetto rispetto al quadro vincolistico

Come parimenti noto, le citate note della PCM, non riguardano le fattispecie per le quali si evince *ictu oculi* (dal parere del MIC) la localizzazione dell'impianto in aree idonee ai sensi del d.lgs 199/2021, il cui procedimento di VIA può essere concluso dal Direttore Generale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica anche in assenza del parere del MIC o a fronte del discordante esito dello stesso.

¹ “Art. 7 Semplificazione dei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili

1. Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. Le deliberazioni di cui al comma 1, nonché quelle adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se la decisione del Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata.

3. Alle riunioni del Consiglio dei ministri convocate per l'adozione delle deliberazioni di cui al comma 2 possono essere invitati, senza diritto di voto, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate, che esprimono definitivamente la posizione dell'amministrazione di riferimento e delle amministrazioni non statali che abbiano partecipato al procedimento autorizzatorio.”

In questo quadro, a fronte dell'esaurimento delle richieste di chiarimenti della PCM pervenute al MASE fino al 31 dicembre 2024 (con la redazione di 36 articolate note tecnico-giuridiche), nel primo trimestre del 2025, risultano agli atti della Commissione ulteriori 12 richieste della PCM ed i diversi Gruppi istruttori che hanno redatto i pareri scrutinati sono stati investiti di predisporre i relativi riscontri che si concludono con una nota tecnica sottoscritta dal Presidente della Commissione.

Il contenzioso

I filoni del contenzioso insorto nel primo trimestre del corrente anno hanno riguardato prevalentemente, se non esclusivamente, il PNIEC e, in via estremamente residuale, il PNRR.

Il contenzioso più significativo ascrivibile alla competenza della Sottocommissione PNRR (sebbene non si tratti di progetto finanziato a valere sulle risorse del **PNRR**) ha visto l'impugnazione – dinanzi al TAR Campania-sede Napoli - dei provvedimenti ministeriali (incluso il parere rilasciato dalla Commissione) che hanno espresso giudizio positivo sulla compatibilità ambientale, sull'assenza di incidenza negativa e significativa sui siti Natura 2000 e sul piano preliminare di gestione delle terre e rocce da scavo del progetto “*Infrastrutture, Reti idriche, Trasportistiche ed Energetiche, dell'area del sito di interesse nazionale di Bagnoli Coroglio*” presentato dalla Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e Sviluppo d'Impresa. L'udienza in camera di consiglio (celebratasi in data 25/03/2025) si è conclusa con l'abbinamento al merito con calendarizzazione presso il medesimo TAR Napoli per la data 23 settembre 2025. Naturalmente, trattandosi di censure tecniche relative ad aspetti molto specifici dell'istruttoria esperita dalla Commissione, con due distinte relazioni sono stati trasmessi gli elementi utili alla difesa in giudizio di tutti gli atti adottati dal Ministero.

Inoltre, sono stati notificati i motivi aggiunti nell'ambito del giudizio avverso i provvedimenti inerenti alla compatibilità ambientale del progetto di varianti al progetto di fattibilità tecnica ed economica “*Lotto 1a Battipaglia-Romagnano e interconnessione con la linea esistente Battipaglia – Potenza (CUP J71J20000110008)*” (TAR Lazio – Roma RG. n. 14859/2022) di cui al Decreto n. 311/2024 ed al presupposto parere della Commissione n. 297/2024, che hanno fatto seguito al primigenio Decreto n. 165/2022 riferito alla configurazione del progetto nell'assetto precedente alle varianti proposte.

Per quanto invece riguarda il **PNIEC**, in sostanziale continuità con quanto si era già iniziato a registrare nel secondo semestre del 2024, si è assistito, nel primo trimestre 2025, ad un esponenziale incremento dei ricorsi presentati da parte dei proponenti avverso il cd. silenzio-inadempimento, volti a far dichiarare giudizialmente il dovere dell'Autorità competente alla conclusione del procedimento di VIA, evocando in giudizio tanto il MASE quanto il MIC. Tale dovere (in termini temporali) è stato poi diversamente declinato nelle diverse pronunce, che hanno specificatamente indicato la tempistica ravvisata necessaria ai fini dell'ottemperanza (talora anche soli 30 giorni in tutto), con articolazione specifica per i Ministeri e per la stessa Commissione. In svariati casi la pronuncia di condanna ha, invece, investito dell'ordine di concludere il procedimento amministrativo direttamente il Capo del Dipartimento cui afferisce la DGVA, in virtù dei suoi poteri sostitutivi, onerando ISPRA di esperire la correlata istruttoria tecnica.

Nell'ambito di questi giudizi, è dato constatare che la giurisprudenza mostra di considerare rilevante, ai fini del rinvio dell'udienza, la produzione in giudizio (per il tramite delle diverse Avvocature Distrettuali) della documentazione probante o l'iscrizione all'ordine del giorno per la seduta plenaria della Commissione, oppure l'indicazione del periodo di trattazione del parere stesso, nell'orizzonte temporale scandito dall'applicazione dei criteri di priorità stabiliti dalla legge. In svariate fattispecie, questa circostanza ha determinato la rinuncia al ricorso e, conseguentemente, l'estinzione del giudizio instaurato; in altri, il gravame è stato ritirato, prima ancora, a fronte della evidenza di una programmata prossima emissione del parere; in un numero minore di casi, il TAR ha concluso il giudizio emettendo la correlata pronuncia senza neanche disporre il rinvio dell'udienza.

Entrando nel merito dei ricorsi, il giudice amministrativo (per tale intendendo tutti i TAR e il Consiglio di Stato) ha ritenuto di non aderire alla prospettazione della difesa erariale, incentrata sul necessario rispetto delle priorità stabilite dalla legge che, a fronte di una incontroversa limitata capacità amministrativa approntata dal MASE sul piano dell'effettività, determina l'inevitabile impossibilità di concludere il procedimento nel termine di centotrenta giorni previsto dal TUA per tutte le istruttorie, simultaneamente. In particolare, è stata ritenuta non idonea a giustificare il ritardo l'eccezione riguardante il *deficit* organizzativo del MASE (e della Commissione) rispetto all'enorme mole delle istanze presentate ritenendosi che “*l'eventuale inadeguatezza ed insufficienza delle risorse*”

da destinare all'esame dei progetti costituisce una circostanza relativa all'organizzazione interna dell'amministrazione che non può andare a pregiudizio del privato e che non consente una deroga al termine perentorio di conclusione del procedimento stabilito dalla legge per qualunque tipologia di progetto assoggettato a VIA" (così TAR Piemonte n. 491/2025, ma in termini *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 06/12/2024, n. 9791; T.A.R. Toscana, Sez. II, 09/01/2025, n. 10; T.A.R. Sardegna, Sez. I, 22/11/2024, n. 830).

Come già preannunciato nella relazione di fine anno 2024, tutte le sentenze emesse dai TAR nei confronti del MASE nell'ambito del giudizio avverso il silenzio inadempimento interposti sono, ad oggi, state eseguite, o, laddove ancora pendenti i termini ai fini dell'ottemperanza, sono a tutt'oggi in corso di esecuzione. In particolare, da gennaio 2025 alla data della presente, sono giunti a sentenza n. **21 ricorsi** introitati avverso il silenzio inadempimento asseritamente serbato dal Ministero e dalla Commissione (tutti accolti dai TAR di volta in volta aditi), secondo una curva incrementale che, anche in ragione dell'entrata in vigore in data 28/02/2025 del Decreto FER X, ha registrato una decisa impennata, tanto da far censire, per alcune delle sedute Plenarie della Commissione (particolarmente nel mese di febbraio), l'iscrizione all'ODG di più della metà (in un caso, oltre il 70% dell'odg di seduta) dei pareri da esaminare e votare per dare ottemperanza alle medesime. Sono stati inoltre approvati n. 19 pareri le cui udienze di trattazione erano state calendarizzate dinanzi ai TAR nei primi tre mesi dell'anno.

E' di ogni evidenza che la costante evenienza di pronunce dei TAR da eseguire (che, peraltro, nella loro oggettiva imprevedibilità, si frappongono alla regolare attuazione della programmazione ordinaria travolgendo, a valle, anche l'ordine di programmazione di cui è investito il GSE), si traduce in un notevolissimo fattore di rallentamento delle istruttorie in corso e di stravolgimento della metrica legale e, con essa, delle linee strategiche della transizione energetica individuate dalla legge. Ad oggi, di fatto, le priorità sono per una quota importante e crescente di progetti definite secondo la logica di matrice giudiziaria dell'accoglimento indistinto di tutti i ricorsi presentati sulla base della semplice verifica, asettica, della scadenza del termine, in un giudizio non esteso a parti diverse dal ricorrente e dall'amministrazione e, dunque, in modo imprevedibile e non ancorato ad alcun criterio, neppure cronologico, che risulta, anzi, esso pure costantemente scavalcato.

Tutto questo – criticità organizzative risolvibili (secondo la definizione del giudice amministrativo), ma tuttora non risolte - ha ormai un'oggettiva evidenza, anche per gli uffici direzionali diversi dalla DG VA e dipartimentali. Non ne conseguono tuttavia, ad oggi, le azioni necessarie da parte dei competenti uffici. Di contro, è dato constatare non soltanto il persistere dell'inadempimento delle obbligazioni pecuniarie che vedono i commissari nella posizione di creditori da tempo, ma anche iniziative esplorative che vorrebbero forse sottendere la tentazione di azioni disciplinari verso la Commissione (formata fra l'altro anche da pensionati, e designati da Regioni e MIC), quasi che questa fosse un ufficio interno di ordine funzionariale, e, soprattutto, avesse il potere di ovviare con proprie decisioni alle criticità risolvibili contestate al MASE dal giudice amministrativo.

Da tale complessa e irrisolta situazione di contesto derivano conseguentemente anche i conflitti – che spesso sfociano in liti giudiziarie – tra proponenti diversi che ambiscono ad occupare il medesimo territorio o porzioni di territori più vocati alla installazione di insediamenti FER (tanto lo si registra soprattutto in Sardegna, Puglia e Sicilia): in dette Regioni dunque, risulta che il MASE sia stato evocato in giudizio per l'annullamento del proprio parere non già negativo, bensì favorevole (anche quando poi risoltosi all'esito della rimessione alla Presidenza del CdM) in ragione di supposte interferenze venutesi a determinare tra i vari impianti collegati alla medesima stazione elettrica di TERNA.

Dunque, come già preconizzato nel Report di fine 2024 di questa Commissione, si viene profilando un quadro giurisprudenziale che, come chiaramente emerge dalla pronuncia del Consiglio di Stato n. 9737 del 4 dicembre 2024, finisce con l'avere l'effetto di superare e travolgere la previsione normativa di criteri di priorità, determinando scavalcamenti di progetti prioritari da parte di progetti non prioritari, ed aprendo sempre più il fianco alla esposizione giurisdizionale del MASE al cospetto di impugnative aventi ad oggetto il riconoscimento della priorità cronologica a fini autorizzativi (quest'ultimo meccanismo innescato anche a causa della assenza di una chiara ed inequivocabile normativa di raccordo tra i casi in cui la VIA è di competenza statale ed i casi – tutti - in cui la autorizzazione unica è di competenza delle Regioni a ciò delegate dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e smi, oggi abrogato dall'art. 9 del d.lgs. n. 190/2024).

Sempre sul fronte **PNIEC**, ed in aggiunta al filone di contenzioso afferente al c.d. silenzio-inadempimento, inizia a salire anche la curva dei ricorsi nel merito avverso i provvedimenti emanati dal Ministero che, fisiologicamente, involgono (come atto presupposto) anche il gravame al parere reso dalla Commissione (unitamente a tutti gli altri

atti presupposti). Si badi che, sebbene la maggior parte di quelli notificati inerisca a provvedimenti sfavorevoli di VIA, vi sono casi nei quali i proponenti hanno proposto ricorso anche avverso pareri favorevoli, nella parte in cui hanno imposto uno stralcio del progetto – talune volte, evidentemente così significativo da rimettere in discussione il punto di convenienza complessiva dell’investimento – come originariamente presentato e, pertanto, si dolgono delle modalità e delle motivazioni poste a suffragio dello stesso. Dette fattispecie allo stato risultano essere **pari a 3**, ma sono evidentemente destinate ad aumentare atteso il frequente ricorso, nei pareri approvati dalla Commissione, alla condizione ambientale che postula una rimodulazione - in riduzione con stralcio - del *layout* progettuale (che è, d’altra parte, la principale spiegazione dell’alto numero di pareri favorevoli, ancora oggi superiori mediamente al 70% di quelli complessivamente approvati).

Infine, in altri casi ancora, oggetto dell’impugnativa è la Delibera del Consiglio dei Ministri che conclude il procedimento di VIA (nei casi, dunque, delle rimessioni ai sensi della Legge n. 400/1988) a cui si accompagna anche l’impugnazione del presupposto parere favorevole d VIA espresso dalla Commissione. Da ultimo, è dato constatare che i decreti di VIA iniziano a essere oggetto di impugnativa anche dinanzi alla Corte costituzionale, ad iniziativa delle regioni che sollevano in quella sede il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato.

Evidenze scaturenti dal contenzioso

A fronte - anche - del tenore delle pronunce dei TAR (confermato in sede di appello dal Consiglio di Stato) che considerano come dato assolutamente irrilevante sia il carico amministrativo e tecnico che grava sulla Commissione, sia le questioni organizzativo-amministrative, tutte interne al Ministero stesso (risolvibili, ma tuttora irrisolte), è di ogni evidenza che la giurisprudenza stessa offre taluni spunti di cui tenere conto al fine di ovviare (o, quanto meno, per tentare di contenerne gli effetti) al considerevole contenzioso che si sta facendo strada e che rischia di sovrapporsi completamente rispetto alla metrica legale dettata dalla normativa primaria.

Segue una rappresentazione grafica dei dati relativi alle FER, inclusi quelli oggetto di contenzioso amministrativo o decisioni giudiziarie.



I tre indicatori riportati, forniscono informazioni rilevanti:

- Il 41,4% rappresenta l’incidenza del contenzioso nella determinazione dell’ordine di trattazione delle istanze.
- Il 23,2% è la percentuale media di pareri negativi tra quelli rilasciati per impianti FER.
- Il 47,8% indica la quota di pareri negativi relativi a impianti FER per istanze coinvolte in contenziosi. Questo valore, significativamente più elevato, riflette la necessità di valutazioni urgenti basate sullo stato degli atti disponibili.

EVIDENZE CONCLUSIVE

La conclusione del primo trimestre 2025 sembra confermare alcune delle evidenze già emerse con la fine del terzo anno di mandato.

A fronte del crescente contenzioso e degli orientamenti della magistratura amministrativa, che non attribuiscono alcun rilievo giustificativo all'insufficienza delle risorse organizzative apprestate (classificando, nei fatti, questa criticità come risolvibile, ancorché da tempo non risolta con le decisioni dei superiori organi del MASE), si conferma l'urgenza del completamento della composizione della Commissione, recuperando quel 20% di capacità amministrativa mancante che ne eleverebbe ulteriormente la produttività e consentirebbe una più efficace azione di contrasto ai ricorsi avverso i ritardi, attraverso la programmazione di più rapidi tempi di trattazione dei pareri. Non meno essenziale è una modifica legislativa che consenta di non perdere i Commissari aggregati (una decina circa) nominati a metà 2023, che, a normativa invariata, cesserebbero conseguentemente dal mandato triennale a metà 2026, andandosi ad aggiungere, per i 7 mesi residui di operatività della Commissione tutta, ai 16 già ora mancanti, se non nel frattempo nominati.

Importante risulta anche il tema del supporto alla Commissione, che appare urgente consolidare al fine di superare lo stallo di inizio anno derivante da un lato, dalla necessità di completare l'evoluzione del rapporto con GSE dalla fase sperimentale a quella di strutturazione consolidata e, dall'altro, di rafforzare il supporto alle istruttorie sui progetti eolici.

Essenziale appare intervenire sul fronte dei pagamenti dei compensi ai Commissari, corrispondendo quanto ancora dovuto per il 2024 (circa l'80% delle spettanze), nonché nei casi in cui il debito da onorare risale addirittura al 2023, ed istituendo un meccanismo in grado di garantire regolarità e tempestività anche relativamente ai rimborsi delle spese per le missioni. Ciò comporta, innanzitutto, assicurare che le tariffe versate dai proponenti – ai fini dell'autofinanziamento delle istruttorie VIA previsto *ex lege* – siano messe a disposizione e siano effettivamente spendibili a partire dai primi mesi di ciascun anno. Allo stato, il decreto interministeriale di riassegnazione delle somme per il 2025 non consta essere stato ancora trasmesso, dagli uffici direzionali e dipartimentali del MASE che lo predispongono, al MEF.

Quanto, infine, al supporto di segreteria, attualmente in forte sofferenza per le risorse disponibili, decisamente sottodimensionate, con inevitabili conseguenze sia sulla produttività della Commissione sia sull'efficienza della stessa, si attende che le unità di personale previste dalla legge siano effettivamente e formalmente insediate. Si tratta di un aspetto apparentemente di secondo piano, ma con flussi dell'ordine, solo in questo primo trimestre, di circa 2770 protocolli, la sua rilevanza, agli effetti del miglior funzionamento generale, appare ormai del tutto chiara. Prima ancora dell'attività valutativa vera e propria svolta dalla Commissione, si svolge, infatti, un lavoro articolato e costante sui flussi documentali di volume sempre più rilevante. Questo comprende, in primo luogo, la protocollazione in entrata di circa 1.000 documenti al mese, il loro smistamento ai referenti dei Gruppi Istruttori (GI) ed ai Coordinatori, nonché il supporto tecnico/amministrativo alla Commissione Tecnica per lo smistamento tramite il sistema DOCUMIT (anch'esso circa 1.000 documenti/mese, con un arretrato attuale di 200 documenti ancora da assegnare). A ciò si aggiunge la fascicolazione di tutte le note relative ai singoli dossier negli applicativi GEMMA/FLORA che in entrata ammontano a circa 2500 e in uscita a circa 240. Si tratta di adempimenti essenziali e funzionali a quelli, di ostensione e pubblicità, ai quali sono ancorate le decorrenze per legge delle fasi subprocedimentali intermedie.

La creazione di una piattaforma digitale più avanzata consentirebbe di rendere adeguatamente funzionale la gestione dei flussi documentali, limitando i margini di imprecisione, contraendo i tempi di gestione delle pratiche, consentendo così a tutta la Commissione una visione sempre aggiornata e più completa sulla documentazione amministrativa e tecnica funzionale all'esperimento delle istruttorie tecniche.