



Ministero dell' Ambiente e della sicurezza energetica



Commissione Tecnica PNRR-PNIEC

**Report Attività dal 1° gennaio
al 31 agosto 2025**

Roma, 15 settembre 2025

SOMMARIO

Premessa	3
La Commissione Pnrr - Pniec	7
Dotazioni e Supporto	9
Numero istanze pervenute.....	10
I pareri rilasciati	13
ANDAMENTO GENERALE NEI PRIMI 8 MESI DI ATTIVITA'	13
I pareri rilasciati di VIA, Scoping, VO.....	13
Ulteriori pareri tecnici in relazione alle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri..	20
Il contenzioso.....	21
Evidenze.....	23

PREMESSA

Insediatasi il 18 gennaio 2022, il 31 agosto 2025 la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC ha concluso il secondo quadrimestre del quarto anno di lavoro, sui cinque complessivi previsti dalla norma istitutiva.

Gli ambiti alla medesima affidati, originariamente comprendenti il PNRR, il Fondo Complementare e il PNIEC hanno visto nel tempo un progressivo ampliamento in riferimento ad opere complesse di carattere per lo più emergenziale da svolgersi secondo le regole accelerate del PNRR (le Olimpiadi Invernali Milano-Cortina 2026, il Giubileo, le opere necessarie all'attuazione dei programmi di produzione di gas, il risanamento di Bagnoli, l'America's Cup), nonché alla VAS, attribuita alla Commissione sin dallo scorso anno in quanto integrata a procedimenti di VIA già 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).

Per quanto riguarda il PNIEC, il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 ha segnato, nell'ambito di una più ampia semplificazione del processo di *permitting* FER, un forte cambiamento di rotta disponendo nuove devoluzioni di competenze, prevedendo, in particolare, assieme alla generalizzata sostituzione della VIA di tutti i progetti fotovoltaici e agrivoltaici, sino a 300 MW, con la verifica di assoggettabilità a VIA, anche l'affidamento di quest'ultima competenza alle Regioni, salvo che nelle aree idonee ed industriali per le quali la competenza, resta ferma in capo allo Stato, ed è svolta dalla Commissione VIA-VAS in ragione della più generale mancata inclusione - nei settori di competenza della Commissione PNRR-PNIEC - della competenza specifica alla verifica di assoggettabilità a VIA¹.

Dunque, a far data dall'entrata in vigore del d.lgs. 190/2024 (ovvero 30 dicembre 2024), per le nuove richieste di VIA le competenze della Commissione PNRR-PNIEC risultano comprendere oltre ai progetti del PNRR, del Fondo Complementare e alle specifiche opere emergenziali sopra menzionate, l'eolico *onshore* e *offshore* e, per il solare, le 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, secondo un esito non del tutto lineare in ragione della frammentazione degli iter valutativi tra organi istruttori diversi (fra l'altro, non in tutte le Regioni esistono organismi dedicati al pari delle Commissioni ministeriali)².

In questo quadro, i primi due quadrimestri del 2025 hanno registrato la presentazione di un totale di nuove 216 istanze, di cui: **132 nuove istanze di VIA, 74 Verifiche di ottemperanza, 2 Scoping, 7 istanze inerenti al Piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo, 1 VIA-VAS integrate**) che vanno ad affiancarsi alle 1496 istanze in attesa di trattazione accumulate a far data dal semestre precedente l'insediamento della Commissione (per un totale di 360 istanze pregresse) dovute, principalmente, all'oggettiva sproporzione tra flussi di istanze in entrata (circa 700 l'anno, in media nei primi 3 anni, con una flessione da inizio 2025 in ragione dei mutamenti normativi sopra cennati), da un lato, e, dall'altro lato, alla capacità amministrativa effettivamente approntata a livello ministeriale, con evidente sottodimensionamento numerico della Commissione, anche in rapporto alla complessità dei progetti e all'assenza di supporto esterno e anche di dotazioni adeguate (questa evidenza è stata di recente riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa: per tutte, v. Cons. Stato, sent. n. 6503/2025).

A fronte di siffatta enorme mole di procedimenti, il *focus* della Commissione e delle Sottocommissioni, negli ultimi otto mesi, si è concentrato sui progetti relativi alla transizione ecologica - FER (solare, eolico *onshore* e *offshore*), e infrastrutturali (centrali, dighe, pompaggi, cattura CO₂, stoccaggio di gas) nonché sui progetti del Fondo Complementare e del PNRR (opere stradali e acquedottistiche) e su ambiti speciali di competenza (il risanamento di Bagnoli, le Olimpiadi Invernali Milano-Cortina 2026), confermandosi il *trend* di una significativa crescita della produttività in termini di pareri adottati (**307 complessivi** in 32 sedute plenarie e 33 sedute delle 3 Sottocommissioni - inclusa la SC VAS, recentemente istituita -, per un valore di opere pari ad € **35.882.700.179,00** e per un totale di **19,36 GW** di potenza totale esitata in fase di VIA, sino alla data odierna) A questo riguardo, in via di sintesi, appare

¹ L'art. 19 (norma dedicata alla verifica di assoggettabilità) non risulta infatti menzionata nell'art. 8 del dlgs. 152/2006 che definisce le modalità operative della Commissione PNRR-PNIEC.

² Per tale ragione nel precedente Report del primo trimestre 2025 si è auspicata la devoluzione di entrambi i momenti al livello regionale, sebbene in tanti territori non esista neppure una Commissione in posizione di autonomia funzionale, e questi compiti siano quindi svolti, secondo modalità organizzative di dubbia compatibilità con il diritto eurounitario, da uffici inseriti nell'organigramma della struttura regionale, in modo promiscuo rispetto alle altre attribuzioni a ciascuno rispettivamente intestate dai singoli ordinamenti regionali.

significativo soprattutto la considerazione dell'incremento del numero dei pareri (a quattro mesi di distanza dal 31.12.2025, di poco inferiore a quello dell'intero 2024: **362**) nonché della potenza traguadata nei primi due quadrimestri 2025, che ha già raggiunto quella dell'intero 2024 (circa 19 GW) e si approssima al triplo di quella del 2023 (7,44 GW equivalenti).

Un riflesso importante dell'accelerazione emerge, per vero, anche dai dati sull'asta FerX dei giorni scorsi, che ha potuto contare su una sufficiente disponibilità di potenza sul mercato, con manifestazioni di interesse per circa 17,5 GW PV e 2,9 GW eolici. Largamente superiori, dunque, ai contingenti massimi, rispettivamente, di 8 e 2,5 GW.

Nonostante le difficoltà legate anzitutto al costante sottodimensionamento della sua composizione, la Commissione ha proseguito e rafforzato, anche nel secondo quadrimestre, il percorso di smaltimento dell'enorme mole di arretrato, seguendo una dinamica di accelerazione (in linea di continuità con l'accelerazione già registrata nel secondo semestre del 2024) legata ad una pluralità di fattori. Innanzitutto alla conclusione, come riportato nei precedenti Report, della maggior parte delle 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), accanto alle menzionate e non secondarie opere infrastrutturali, In secondo luogo, allo sforzo del MASE – che auspichiamo possa ancora proseguire - 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.

L'accelerazione, di per sé significativa, non appare tuttavia idonea a garantire tempi ragionevoli di smaltimento dell'arretrato, che richiederebbero un adeguato rafforzamento organizzativo, come sottolineato dal Consiglio di Stato in una recente pronuncia di condanna del MASE per i ritardi nell'adozione dei provvedimenti VIA, di cui si riporta uno stralcio significativo: *“un secondo monito non può che essere rivolto anche all'amministrazione, affinché consideri seriamente ogni modalità organizzativa per osservare al meglio le tempistiche stabilite dalla legge”* (Cons. Stato n. 6503/2025).

In questa prospettiva, si colloca la sottolineatura dell'urgenza di procedere alla nomina dei 16 Commissari mancanti (che diverranno a breve 18 per due prossime dimissioni, una delle quali di un Commissario nominato nel corso del 2025) necessari al completamento dell'organico della Commissione (tenuto anche conto dei 5 Commissari che hanno dato le dimissioni da gennaio ad agosto 2025) e, nel contempo, all'adozione di apposita norma primaria volta a superare l'ulteriore criticità rappresentata dalla cessazione anticipata (estate 2026) dal mandato di 13 Commissari aggregati, rispetto alla scadenza naturale dell'intera Commissione (in data 17/01/2027). Essenziale appare inoltre la revisione del sistema dei pagamenti dei compensi dei Commissari – di cui si lamenta, da un lato, il costante ritardo e, dall'altro, l'esiguità a fronte di un prelievo alla fonte superiore al 60 %, a fronte degli importanti valori degli oneri versati dai Proponenti per la copertura dei costi istruttori.

In questo complesso quadro, la definizione dell'ordine di trattazione delle istanze da parte della Commissione è avvenuto secondo un duplice criterio: da un lato, l'attuazione del sistema di priorità definito dalla legge (da ultimo dal 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); dall'altro, l'esecuzione – prevalente rispetto all'attuazione del sistema normativo, anche in ragione dei termini strettissimi (non di rado, soli 30 gg) imposti con sentenza per l'emissione del parere riguardo a istruttorie neppure iniziate - delle sentenze di condanna a provvedere adottate, secondo un costante orientamento, dal giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 31 c.p.a.

Lo scenario che ne emerge appare di dubbia coerenza.

Come noto, infatti, il sistema legale delle priorità si colloca nel solco della scelta, inaugurata nel 2021 (dal d.l. 77/2021) con il rafforzamento degli obiettivi di transizione energetica, di superamento del tradizionale ordine di trattazione basato sulla cronologia della presentazione delle istanze oltre che di assenza di requisiti di ingresso e di definizione di una più stringente strategia nazionale funzionale all'adempimento degli impegni assunti in sede sopranazionale.

In questa prospettiva di dichiarata funzionalizzazione ad obiettivi di sicurezza energetica di interesse strategico nazionale, 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 di autorganizzazione della Commissione PNRR PNIEC (come adombrato in qualche decisione dei TAR), bensì a livello politico, 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.

Tale decreto non consta ad oggi essere stato adottato. Sicché, nelle more di siffatta adozione, opera il regime *transitorio*, di cui al medesimo art. 8 comma 1, il quale 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.

Prosegue, la norma, nel definire in modo puntuale le modalità attuative:

“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”.

Nonostante la valenza strategica dei criteri di priorità stabiliti dal legislatore, il loro ruolo risulta tuttavia marginalizzato in conseguenza di un orientamento giurisprudenziale sul silenzio-inadempimento in materia di VIA che, per tutti, indistintamente, i progetti, afferma la doverosa la chiusura del procedimento di VIA nel termine massimo di centotrenta giorni stabilito dall'art. 25 comma 2 d.lgs. 152/2006, nonostante – va detto - la medesima giurisprudenza, nella consapevolezza della disfunzionalità del sistema rivolga al legislatore un monito, univoco, *“a riconsiderare la sostenibilità (se non la credibilità) dei termini previsti dalla legge, anzi sollecitandolo a siffatta riflessione. La previsione di termini irrealistici, che appaiono rapidi solo "sulla carta" ma che, poi, vengono sistematicamente violati dalla prassi concreta, dovrebbe infatti condurre il legislatore a effettuare una compiuta*

"analisi di fattibilità" (che è parte integrante dell'analisi di impatto della regolazione – AIR) sui termini fissati, sincronizzando in qualche modo la previsione della norma (che non può essere solo teorica e astratta) con la realtà amministrativa, con le sue prassi, con le sue risorse, con le sue capacità, con i suoi tempi".

Come si dirà nella pertinente parte di questo Report, per effetto di tali orientamenti, nei primi otto mesi del 2025, oltre un quarto dei pareri di VIA emessi (circa cioè il 28 % del totale dei pareri rilasciati nei 2 quadrimestri) sono stati adottati secondo metriche e tempistiche definite non già in base a quanto stabilito dal legislatore, bensì in esecuzione dell'ordine a provvedere impartito con sentenze di condanna del giudice amministrativo.

Ad arginare l'enorme mole di istanze sono stati, seppur intempestivamente, previsti requisiti di filtraggio, con l'obiettivo 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. Così il DL n. 153/2024, con l'aggiunta all'art. 23, comma 1, la lett. *g-quater* d.lgs. 152/2006, che – innovando fortemente – ancora la procedibilità della richiesta di VIA al 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*>> nonché ha previsto (all'art.1, comma 2, non integrato nel menzionato art. 23) la necessaria allegazione di *"una dichiarazione attestante la legittima disponibilità, a qualunque titolo, della superficie e, qualora occorra, della risorsa necessarie alla realizzazione dei progetti medesimi."*

A ciò si aggiunge che l'enorme mole di istanze pendenti produce una altrettanto enorme mole di flussi documentali in entrata ed in uscita, di circa 1000 protocolli/mese e determina l'intensificarsi dell'interazione con i Proponenti, che, come già osservato nell'ultimo Report, si rivela crescente a causa della continua alterazione delle programmazioni di trattazione – settimana per settimana - per effetto, come osservato, delle sentenze di condanna a provvedere, da un lato, e del decremento del numero dei Commissari (il riferimento è, *in primis*, alle ultime 5 cessazioni per dimissioni di cui si è detto), dall'altro.

In questo quadro, connotato da forti criticità si inseriscono le molteplici attività svolte dalla Commissione PNRR-PNIEC, per le quali il presente *Report* intende sinteticamente rappresentare le evidenze (in termini di risultati raggiunti e di criticità) dei primi 8 mesi dell'anno 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). La composizione completa resta un traguardo ancora da raggiungere.

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 4 nel corso del 2025, oltre ad un'altra a partire dal 1° ottobre 2025 e ad un'ultima annunciata e in procinto di essere presentata). Le dimissioni, nel corso del 2025, hanno interessato in totale **5 unità** e a breve raggiungeranno quota **6**. Attualmente, dunque il numero totale dei Commissari è pari a **54 unità** (per via della nomina dal 1° giugno di 3 nuovi Commissari) ma, con le ultime due dimissioni menzionate scenderà ulteriormente a **52 unità**. In forza degli indicatori tendenziali di *performance*, i 16 Commissari attualmente mancanti (che, come cennato, diverranno 18 a partire dal 1° ottobre), pari a circa il 24% 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, ed 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, geologi, naturalisti, architetti, 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 costituiti - 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 in sede di *scoping* nei termini di legge, dando ingresso alla seconda fase, rappresentata dalla prosecuzione della procedura, nella modalità integrata VIA e VAS, successivamente sospesa su richiesta del Proponente

Successivamente, con nota prot. MASE/0163365 del 05/09/2025, è stata comunicata la procedibilità per l'avvio del procedimento di Verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi dell'art.19 del D.Lgs. 152/2006 relativa al progetto: Opere necessarie all'esecuzione della 38th America's Cup presso il sito di Bagnoli in linea con le disposizioni di cui al co. 4 dell'art 7 del DL 96/2025.

DOTAZIONI E SUPPORTO

In questo contesto così complesso, nei primi 8 mesi del 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 quanto concerne 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 3 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 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 a constatare l'affidamento 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, riguardo alla Commissione PNRR PNIEC -, 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, infatti, 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, dopo un primo periodo di svolgimento della funzione ausiliaria a titolo gratuito, si è consolidata con la sottoscrizione, prevista *ex lege*, di una convenzione a titolo oneroso.

NUMERO ISTANZE PERVENUTE

Nel periodo di riferimento oggetto della presente relazione, corrispondente ai primi due quadrimestri del 2025, sono state presentate **216 nuove istanze**, così ripartite:

Procedure	Istanze pervenute dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
VIA	132	9,06	11.900.375.289,29 €
Verifica di Ottemperanza	74	0,79	13.214.434.728,00 €
Scoping	1	0,99	- €
Definizione livello elaborati progettuali (art. 20)	1	0,06	- €
PdU - DPR 120/2017	7	0,00	- €
VIA-VAS Integrate	1	0,00	699.095.341,27 €
TOTALE	216	10,90	25.813.905.358,56 €

Delle 216 istanze pervenute, **95** sono attualmente in fase di trattazione presso la CT PNRR-PNIEC e sono così suddivise (istanze per le quali è stata data la procedibilità e che non risultano concluse o archiviate):

Procedure	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
VIA	56	3,62	6.433.007.707,00 €
Verifica di Ottemperanza	32	0,29	6.150.502.980,00 €
Scoping	1	0,99	- €
Definizione livello elaborati progettuali (art. 20)	1	0,06	- €
PdU - DPR 120/2017	4	0,00	83.764.965,68 €
VIA-VAS Integrate	1	0,00	699.095.341,27 €
TOTALE	95	4,96	13.366.370.993,95 €

Le tabelle seguenti mostrano le tipologie di impianto per ogni procedura in attesa di esame da parte della CT PNRR-PNIEC nel periodo 01/01/2025-31/08/2025:

Procedure VIA PNIEC	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Agrivoltaici	2	0,37	561.487.678,40 €
Eolici onshore	46	3,23	4.381.872.697,00 €
Altre tipologie progettuali	4	0,00	932.731.719,70 €

TOTALE	52	3,60	5.876.092.095,10 €
---------------	-----------	-------------	---------------------------

Procedure VIA PNRR	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Agrivoltaici	1	0,02	24.737.382,24 €
Altre tipologie progettuali	3	0,00	532.178.229,50 €
TOTALE	4	0,02	556.915.611,74 €

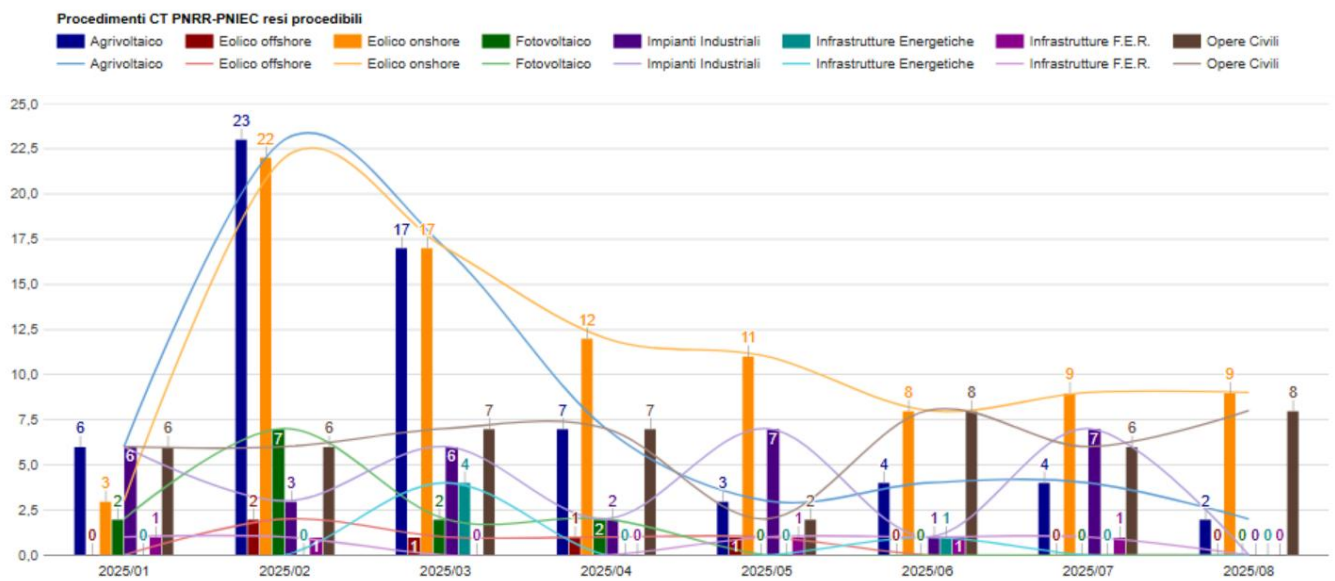
Procedure Verifiche di Ottemperanza PNIEC	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Agrivoltaici	8	0,29	290.608.495,70 €
Altre tipologie progettuali	15	0,00	2.101.846.417,00 €
TOTALE	23	0,29	2.392.454.912,70 €

Procedure Verifiche di Ottemperanza PNRR	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Altre tipologie progettuali	9	0,00	3.758.048.067,00 €

Procedure Scoping PNIEC	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Eolici offshore	1	0,99	- €

Procedure Definizione livello elaborati progettuali	Procedimenti in attesa di trattazione dal 01/01/2021 al 31/12/2024		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
PNIEC Eolici onshore	1	0,06	- €

Nel grafico successivo sono riportate, per tipologia di opera, tutte le istanze (VIA, PUA; VO) rese procedibili nel corso dei primi 8 mesi con i relativi andamenti; si osserva la prevalenza degli impianti agrivoltaici e degli eolici onshore, seguite dalle opere civili che si mantengono sostanzialmente costanti o in lieve aumento nel corso del periodo considerato.



I PARERI RILASCIATI

ANDAMENTO GENERALE NEI PRIMI 8 MESI DI ATTIVITA'

Dal 1° gennaio 2025 al 31 agosto 2025, complessivamente la Commissione ha approvato **307 pareri totali** (tra sedute dell'Assemblea Plenaria e sedute delle 3 Sottocommissioni) di cui: **i pareri di Valutazione di impatto ambientale emessi sono stati 251** ed hanno riguardato diverse tipologie di interventi, come si dirà nel seguito, a cui vanno aggiunti altri **48 pareri di Verifiche di ottemperanza** (approvati nelle 3 citate Sottocommissioni) e **8 pareri di Scoping** (approvati sempre nell'ambito delle Sottocommissioni). Nell'ambito di questi ultimi abbiamo la sub-distinzione nelle seguenti tipologie: 7 pareri di *Scoping* VIA, 1 *Scoping* VAS e 48 Verifiche di ottemperanza.

Ulteriormente la Commissione ha formulato **36 richieste di integrazione**, **5 proposte di archiviazione** delle istanze, **11 note di riscontro** a richieste di chiarimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri funzionali al superamento dei pareri negativi del MIC, **3 note** recanti riscontro alla Direzione Generale inerentemente alle richieste di riesame di pareri già emessi, **19 note tecniche** per gli atti difensivi di pareri impugnati innanzi al giudice amministrativo, circa **95 note di udienza**, per un totale di **169 atti** a far data da gennaio 2025.

Detti ultimi atti, pur se non confluenti o confluiti in pareri approvati nelle Assemblee (della Plenaria o nelle 3 Sottocommissioni), cionondimeno scaturiscono dal lavoro istruttorio dei Commissari i cui esiti sono, comunque, funzionali alla definizione del relativo procedimento amministrativo e, pertanto, concorrono al raggiungimento degli obiettivi del Ministero.

Complessivamente, dunque, la Commissione, tra pareri approvati ed atti di vario tipo (come sopra specificati e declinati), ha redatto 476 documenti.

I pareri rilasciati di VIA, Scoping, VO

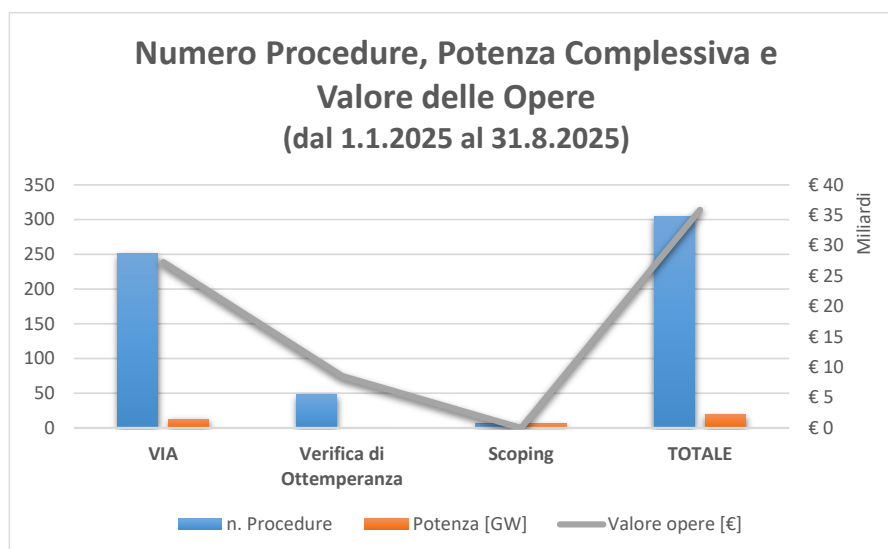
Dal 1° gennaio al 31 agosto 2025, i **pareri di Valutazione di impatto ambientale** approvati sono stati 251 ed hanno riguardato le tipologie di opere, come da tabella di seguito riportata:

TIPOLOGIA DI OPERA	N. Pareri VIA
Agrivoltaico	173
Fotovoltaico	33
Eolico onshore	31
Eolico offshore	1
Acquedotti	1
Elettrodotti	1
Ferrovie	3
Gasdotti e oleodotti	1
Idrocarburi su terra ferma	1
Porti	1
Risanamento ambientale	1
Strade	4
TOTALE	251

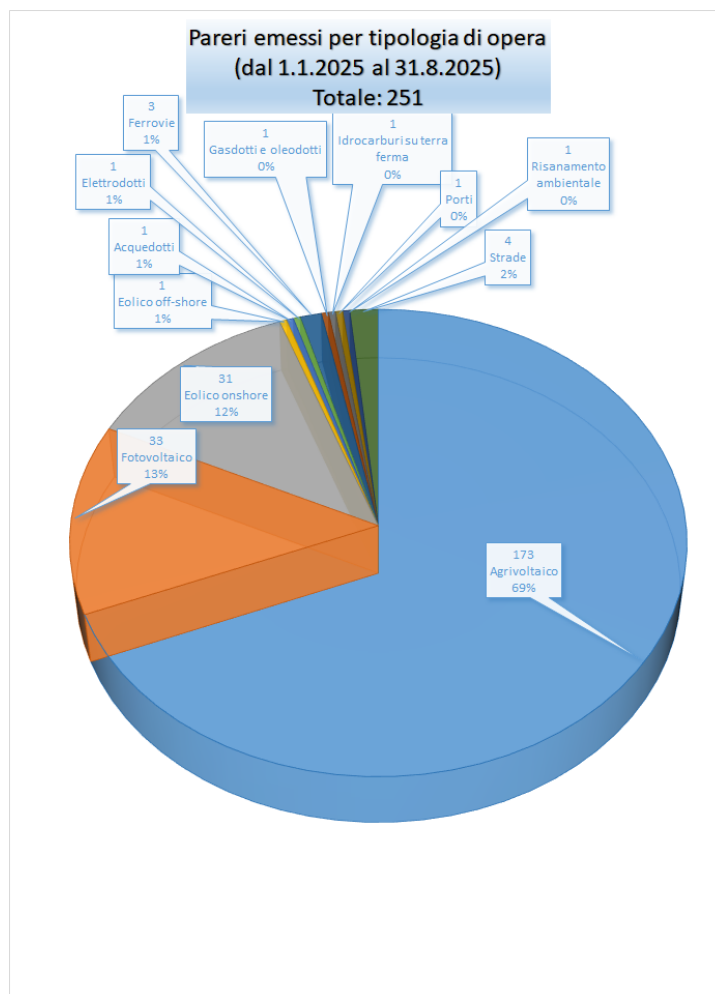
A questi, si ripete, vanno aggiunti 7 pareri di Scoping VIA, 1 parere di Scoping VAS e 48 verifiche di ottemperanza.

Non rientrano in questo computo, e vanno, quindi, considerati e conteggiati a parte, aggiuntivamente, le richieste di archiviazione (5) – che non vengono approvate nell’Assemblea Plenaria ma vengono inoltrate alla Direzione generale a valle di una istruttoria svolta dai singoli Gruppo istruttori – e diverse altre tipologie di note tecniche che hanno sempre postulato un interessamento della Commissione Tecnica (articolata nei diversi Gruppi Istruttori) ai fini dello svolgimento di attività collaterali (ma non meno importanti e strategiche) a quella propria di approvazione dei pareri (cfr. note per l’Avvocatura Distrettuale, note per la Presidenza del Consiglio dei Ministri) di cui si dirà più diffusamente *infra*.

Procedure	Procedimenti con parere CT PNRR-PNIEC rilasciato dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
VIA	251	13,09	27.313.118.735,00 €
Verifica di Ottemperanza	48	0,17	8.569.581.444,00 €
Scoping	7	6,10	- €
TOTALE	306	19,36	35.882.700.179,00 €



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



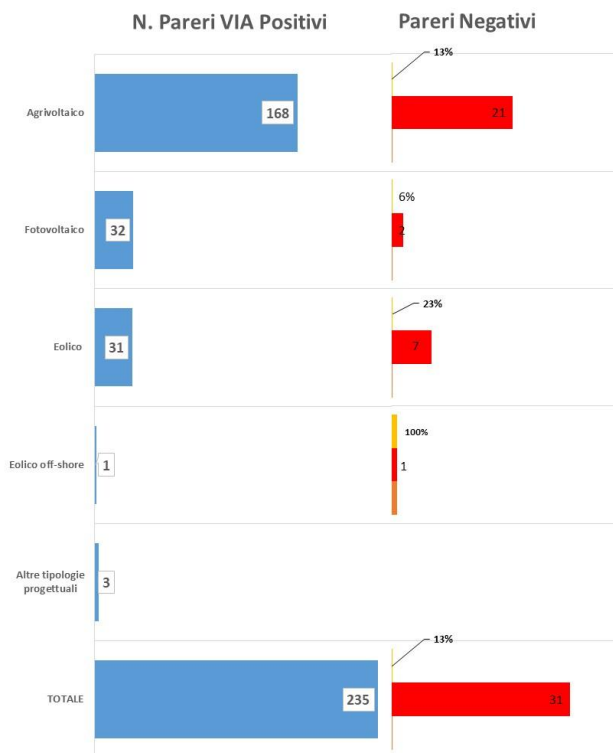
Le tabelle seguenti mostrano le tipologie di impianto per ogni procedura per la quale è stato rilasciato il parere nel periodo 01/01/2025 – 31/08/2025:

Procedure VIA PNIEC	Procedimenti con parere CT PNRR-PNIEC rilasciato dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Agrivoltaici	168	8,09	7.836.005.520,00 €
Fotovoltaici	32	1,42	1.209.684.354,00 €
Eolici onshore	31	2,56	3.296.981.193,00 €
Eolici offshore	1	0,70	2.413.600.001,00 €
Altre tipologie progettuali	3	0,00	421.169.124,80 €
TOTALE	235	12,77	15.177.440.192,80 €

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 168 pareri emessi, 21 risultano negativi, corrispondenti al **13%** del totale;

- Impianti fotovoltaici: su un totale di 32 pareri emessi, 2 risultano negativi, corrispondenti quindi ad una percentuale dello **6 %** del totale;
- Impianto eolico off-shore: è stato emesso un solo parere, negativo;
- Impianti eolici: su un totale di 31 pareri emessi, 10 sono negativi, pari al **23 %** circa.



Il grafico evidenzia visivamente la differente incidenza dei pareri negativi tra le varie categorie progettuali, con una particolare concentrazione di esiti sfavorevoli per i progetti eolici ed agrivoltaici, a fronte di una percentuale molto più elevata di pareri favorevoli per i fotovoltaici tradizionali.

I primi 8 mesi del 2025 registrano anche la trattazione di diverse **Verifiche di Ottemperanza** delle 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, 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 48 Verifiche di Ottemperanza condotte fino alla data del 31 agosto 2025, sono state relative alle tipologie di opere come da tabella successiva e riguardano, prevalentemente, grandi infrastrutture finanziate con fondi PNRR, di tipo ferroviario portuale e stradale.

Tipologia di opera	N. Pareri V.O
Acquedotti	2
Ferrovie	21
Gasdotti e oleodotti	6
Porti	8
Raffinerie	1
Stoccaggio geologico	4
Strade	2
Agrivoltaico	1
Fotovoltaico	3
Totale	48

Ulteriori tipologie di procedure che hanno impegnato la Commissione sono rappresentate dagli **Scoping**: nella tabella successiva si riportano i dettagli (aggiornati al 31/08/2025).

TIPOLOGIA DI OPERA	N. Pareri-SCOPING
Scoping Eolico off-shore	7
Scoping VAS (fase di Scoping - procedura integrata VIA-VAS) Bagnoli	1
Totale	8

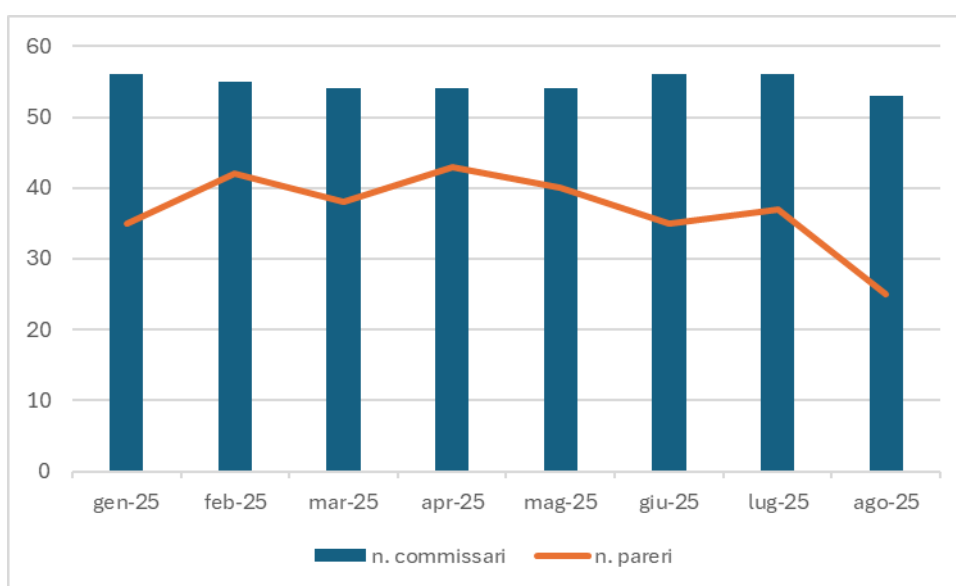
In merito al parere di Scoping della sottocommissione VAS, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, si attesta che la **Prima Fase - Fase di Scoping** relativa alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) si è conclusa nei tempi previsti dalla normativa 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.

Di seguito vengono riportati i dati relativi alle verifiche di ottemperanza comprensivi dei valori di potenza e valore economico.

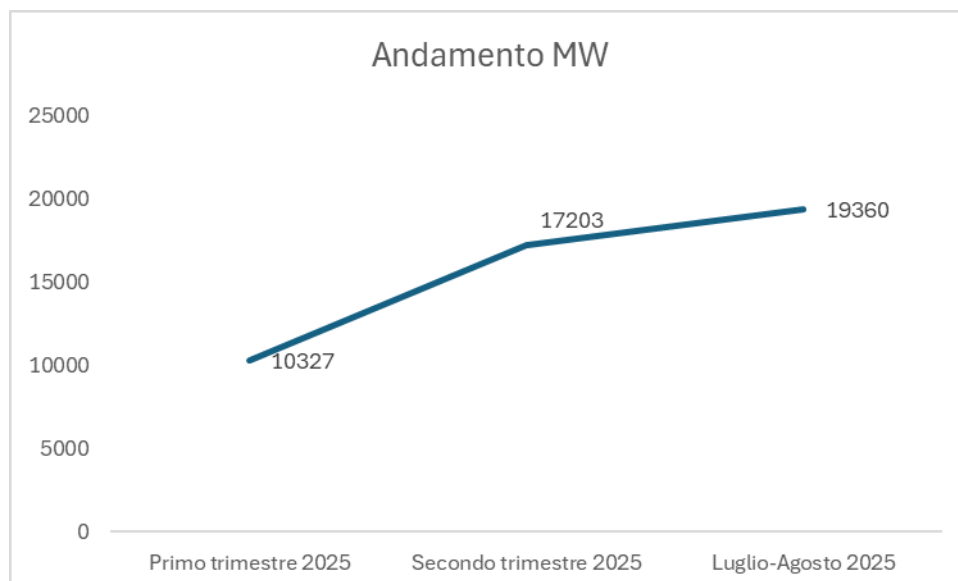
Procedure Verifiche di Ottemperanza PNIEC	Procedimenti con parere CT PNRR-PNIEC rilasciato dal 01/01/2025 al 31/08/2025		
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]
Agrivoltaici	1	0,08	28.519.998,43 €
Fotovoltaici	3	0,09	76.214.587,46 €
Altre tipologie progettuali	11	0,00	1.605.536.380,00 €

	TOTALE	15	0,17	1.710.270.965,89 €
Procedure Verifiche di Ottemperanza PNRR	Procedimenti con parere CT PNRR-PNIEC rilasciato dal 01/01/2025 al 31/08/2025			
	n.	Potenza [GW]	Valore opere [€]	
Altre tipologie progettuali	33	0,00	6.859.310.478,00 €	

Nel grafico seguente, è messo a confronto il numero di Commissari in carica con il numero dei pareri emessi nel corso dei primi 8 mesi del 2025, da cui si evince l’ulteriore aumento di produttività nonostante le sopracitate dimissioni.



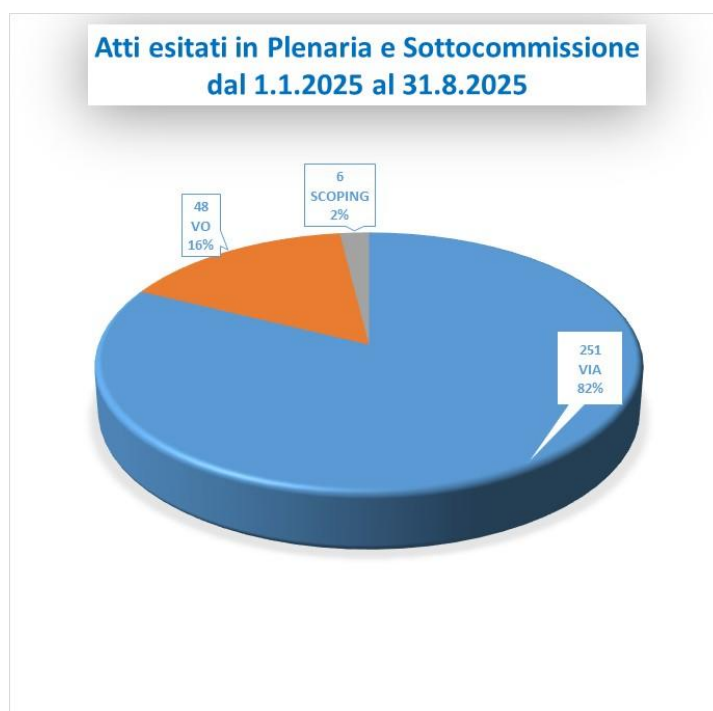
Il grafico seguente riassume l’andamento in MW equivalenti dei pareri FER esitati dalla Commissione fino al 31/08/2025 con il risultato, ad oggi, di circa 19,36 GW approvati in VIA. Conseguentemente, il solo mantenimento di questa andatura – anche nella attuale composizione della Commissione, significativamente incompleta – consentirebbe di traguardare a fine anno un risultato superiore a pareri per circa complessivi 29 GW equivalenti (nel 2024, con un numero maggiore di Commissari, si superarono di poco i 19 GW).



Nell'ambito dei 307 pareri approvati nei primi 8 mesi del 2025 dalla Commissione PNRR PNIEC, per l'82% si tratta di pareri VIA, per il 2% di Scoping complessi su opere off-shore e Scoping di VAS e per il 18% di verifiche di ottemperanza, con una media, come detto, di 2,3 pareri al giorno.

È utile evidenziare che, con la Commissione al completo (70 componenti), la produzione annua di pareri aumenterebbe di circa il 24%, riguardando la soglia dei circa 600 pareri all'anno (all'attuale andatura, e con l'attuale numero di Commissari – come precisato, 54, tendenti a 53 dal 1° ottobre per effetto di altra dimissione–, il risultato atteso a fine 2025 è invece di circa 500 pareri annui, seppure in forte crescita rispetto ai circa 340 dello scorso anno, nel corso del quale 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 nei primi 8 mesi dell'anno 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) ed in quelli in materia di FER. Tutte attività, queste, svolte direttamente dai Commissari.

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. 7³ 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 una intensa attività di studio e di analisi tecnico/giuridica 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 svia dall’ordinaria funzione istruttoria volta allo smaltimento dell’arretrato, con inauspicati ed inevitabili rallentamenti dell’attività in corso.

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 ricadenza dell’impianto in aree idonee ex art. 20 D.Lgs. n. 199/2021 e smi, il cui procedimento di VIA è, infatti, concluso monocraticamente dal solo Direttore Generale del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica.

A fronte dell’esaurimento delle richieste di chiarimenti della PCM pervenute al MASE fino al 31 dicembre 2024 (circa 20 note inoltrate fino alla citata data nei primi 8 mesi del 2025 sono state redatte **11 articolate note tecnico-giuridiche** e, ad oggi, risultano agli atti della Commissione soltanto 4 ulteriori richieste della PCM da riscontrare.

³ “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.”

Il contenzioso

Il contenzioso relativo alle attività della Commissione ha riguardato prevalentemente, se non esclusivamente, il PNIEC e, in via estremamente residuale, il PNRR.

Come già rappresentato nel Report delle attività del primo trimestre 2025, 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, parere favorevole circa l'assenza di incidenza negativa e significativa sui siti Natura 2000 e parere favorevole relativamente al 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 per il quale la controversia è tutt'ora pendente.

Sul fronte del **PNIEC**, si registra un costante incremento delle azioni giudiziarie avverso il silenzio-inadempimento, volto a far dichiarare il dovere di conclusione del procedimento di VIA nei confronti tanto del MASE quanto del MIC. Al riguardo, a fronte di 420 ricorsi pendenti, si conferma unanime l'orientamento, da ultimo confermato da Cons. Stato 6503 del 22/07/2025, favorevole all'accoglimento dei ricorsi sulla base della mera verifica dell'infruttuoso decorso del termine per provvedere (130 gg. dalla procedibilità dell'istanza ex art. 25 del d.lgs. 152/2006) e senza ritenere ostativi alla condanna dell'Amministrazione a provvedere né l'ordine di priorità stabilito dalla legge né, e tantomeno, le significative carenze organizzative che rendono impossibile il rispetto dei termini: “*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).

A questo proposito, anzi, la menzionata pronuncia del Consiglio di Stato n. 6503/25, nella constatazione delle evidenti criticità strutturali, ha, come già accennato, rivolto un duplice monito: un primo al legislatore, perché definisca termini realistici previa valutazione delle reali capacità amministrative dell'apparato ministeriale, per come in concreto organizzato⁴; un secondo all'Amministrazione medesima, affinché metta in campo ogni misura organizzativa idonea a potenziare l'apparato deputato alle valutazioni ambientali⁵.

Questa dinamica si sostanzia in un flusso continuo di sentenze che si impongono, starvolgendola, sulla programmazione ordinaria fondata sull'applicazione dei criteri stabiliti dalla legge. Nei primi otto mesi del 2025, circa 70 pareri sono stati resi in esecuzione di condanne.

Se l'orientamento delle Corti giudicanti è costante nell'esito di condanna, è da dire che le molteplici pronunce si diversificano invece, anche in modo significativo, relativamente ai tempi ed al plesso amministrativo cui è rivolta la condanna a provvedere, che, nella quasi totalità dei casi, afferiscono ad istruttorie non ancora iniziate: i primi, risultano variamente declinati in un *range* che va da persino soli 30 gg (ritenuti inadeguati dal Consiglio di Stato cit.) a 180 gg. e risultano, talvolta, articolati nelle diverse fasi procedurali, con specifica indicazione del tempo a disposizione della Commissione per l'emissione del parere e di quello assegnato alla Direzione Generale per l'emissione del Decreto finale di VIA. Sul piano soggettivo, se l'ordine di provvedere è prevalentemente rivolto alla Commissione ed alla Direzione Generale, in svariati casi la pronuncia di condanna ha, invece, investito dell'ordine di concludere il procedimento amministrativo l'organo ministeriale preposto all'esercizio dei poteri sostitutivi, onerando ISPRA di esperire la correlata istruttoria tecnica.

⁴ “*La previsione di termini irrealistici, che appaiono rapidi solo "sulla carta" ma che, poi, vengono sistematicamente violati dalla prassi concreta, dovrebbe infatti condurre il legislatore a effettuare una compiuta "analisi di fattibilità" (che è parte integrante dell'analisi di impatto della regolazione – AIR) sui termini fissati, sincronizzando in qualche modo la previsione della norma (che non può essere solo teorica e astratta) con la realtà amministrativa, con le sue prassi, con le sue risorse, con le sue capacità, con i suoi tempi.*”.

⁵ “*Un secondo monito non può che essere rivolto anche all'amministrazione, affinché consideri seriamente ogni modalità organizzativa per osservare al meglio le tempistiche stabilite dalla legge.*”.

Tutte le sentenze emesse dai TAR nei confronti della Commissione sono ritualmente eseguite: in particolare, da gennaio 2025 alla data della presente, dei circa 420 ricorsi in totale presentati, **108** sono giunti a sentenza, 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. circa **70** pareri le cui udienze di trattazione erano state calendarizzate dinanzi ai TAR nei primi 8 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 è sinora tradotta 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 nell'ambito di giudizi non estesi a parti diverse dal ricorrente e dall'amministrazione e, dunque, in modo imprevedibile e non ancorato ad alcun criterio, neppure cronologico, che risulta, anzi, costantemente scavalcato.

Al fine di scongiurare il preconizzato (nel Report di fine 2024 di questa Commissione) stravolgimento delle priorità normative, con scavalcamenti di progetti prioritari da parte di progetti non prioritari, il Consiglio di Stato (sent. n. 6503/2025) ha stabilito che sia tenuta ferma la proporzione tra progetti prioritari e progetti non prioritari, anche in sede di esecuzione del giudicato. Tale indicazione, a meno che non sia espressamente recepita nelle successive sentenze dei TAR, non potrà essere seguita negli altri casi dalla Commissione, la quale è in ogni caso tenuta a dare esecuzione alle sentenze nei tempi, variabili come detto da caso a caso, da ciascuna indicati.

Sempre sul fronte **PNIEC**, prosegue il *trend*, già riscontrato nel precedente Report, di incremento della curva dei ricorsi nel merito avverso i provvedimenti VIA (**65 totali**): la maggior parte di essi riguarda provvedimenti sfavorevoli di VIA (62 ricorsi) e solo 3 ricorsi sono stati presentati avverso provvedimenti favorevoli. Non si tratta, come ci si potrebbe aspettare, di azioni dei controinteressati al progetto oggetto della valutazione, bensì di ricorsi degli stessi Proponenti avverso condizioni ambientali ritenute troppo limitative degli stessi.

Infine, è dato constatare che i decreti di VIA iniziano ad 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. Ciò è avvenuto in 3 casi, relativi alla impugnazione di altrettanti decreti VIA favorevoli concernenti progetti in area non idonea ai sensi della Legge Regionale della Sardegna n. 20/2024.

In questo quadro, nell'ambito del complessivo lavoro della Commissione, che dovrebbe potersi concentrare sull'emissione dei pareri in esito alle istruttorie di competenza, è andata altresì fortemente crescendo la parte di supporto alla difesa erariale, che, oltre alle moltissime note d'udienza nei giudizi sul silenzio volte alla comunicazione del calendario di trattazione, ha comportato la redazione anche di 19 complesse note tecnico giuridiche recanti elementi utili alla difesa in giudizio del MASE, destinate alle varie Avvocature di Stato per la predisposizione delle costituzioni in giudizio.

EVIDENZE

A conclusione dei primi 8 mesi del 2025, gli indicatori tendono a confermare le evidenze già emerse con la fine del terzo anno di mandato, e cioè l'urgenza di proseguire nel percorso di rafforzamento della Commissione e degli apparati organizzativi di supporto.

Il crescente contenzioso e gli orientamenti della magistratura amministrativa sono chiari in tal senso. Oltre a non attribuire alcun rilievo giustificativo, ai fini dell'emissione dei pareri, all'insufficienza delle risorse organizzative apprestate dal Ministero, indicano chiaramente la strada al legislatore ed all'amministrazione: *“al legislatore di riconsiderare la sostenibilità (se non la credibilità) dei termini previsti dalla legge, anzi sollecitandolo a siffatta riflessione. La previsione di termini irrealistici, che appaiono rapidi solo "sulla carta" ma che, poi, vengono sistematicamente violati dalla prassi concreta, dovrebbe infatti condurre il legislatore a effettuare una compiuta "analisi di fattibilità" (che è parte integrante dell'analisi di impatto della regolazione – AIR) sui termini fissati, sincronizzando in qualche modo la previsione della norma (che non può essere solo teorica e astratta) con la realtà amministrativa, con le sue prassi, con le sue risorse, con le sue capacità, con i suoi tempi. Un secondo monito non può che essere rivolto anche all'amministrazione, affinché consideri seriamente ogni modalità organizzativa per osservare al meglio le tempistiche stabilite dalla legge”* (Cons. Stato n. 6503/2025).

Si conferma dunque **l'urgenza del completamento della composizione della Commissione**, recuperando quel 24% 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 tempi più rapidi per la 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.

Essenziale, sia per il carattere fondamentale dei relativi diritti sia in funzione di garantire la massimizzazione delle *performance* e contenere la quota dei Commissari dimissionari (da gennaio ad oggi 5, come si è detto, di cui uno di recentissima nomina), è intervenire sul fronte dei pagamenti dei compensi ai Commissari e dei rimborsi delle spese di missione, assicurandone la regolarità e rivalutandone la congruità anche alla luce di una decurtazione fiscale/previdenziale che giunge ad approssimarsi al 60% circa; e ciò in una prospettiva premiale ed incentivante, rispetto alla mole di lavoro, al carico delle responsabilità ed alla complessità delle istruttorie, negli ovvi limiti delle tariffe versate dai Proponenti.

Questo richiede innanzitutto, di 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.

Infine, il potenziamento della piattaforma digitale 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.