

dossier

XIX Legislatura

9 novembre 2023

Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari e di revisione dello strumento militare nazionale, nonché in materia di termini legislativi

A.S. n. 825-A



SERVIZIO STUDI

Ufficio politica estera e difesa

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - ~~X~~ [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 120/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Difesa

TEL. 066760-4172 - st_difesa@camera.it - ~~X~~ [@CD_esteri](https://twitter.com/CD_esteri)

Progetti di legge n. 154/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SINTESI..... 5

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 (*Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari*)..... 9

Articolo 2 (*Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale*) 12

Articolo 3, comma 1, lett. a) (*Disposizioni in materia di termini legislativi*)..... 16

Articolo 3, comma 1, lett. b) (*Disposizioni in materia di termini legislativi*)..... 21

SINTESI

Il disegno di legge in esame contiene misure di **proroga dei termini per l'esercizio di deleghe legislative**, da parte del Governo, in materia di:

- **associazioni professionali a carattere sindacale tra militari (art. 1);**
- **revisione dello strumento militare**, in particolare in tema di dotazioni organiche, riserva ausiliaria, concorsi, formazione del personale e servizio sanitario militare (**art. 2**);
- **fonti energetiche rinnovabili (art. 3, lett. a));**
- **semplificazione dei controlli sulle attività economiche (art. 3, lett. b)).**

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari)

L'articolo 1 estende di 12 mesi il termine per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 9, comma 15, della legge 46/2022, che riguarda le particolari **limitazioni all'esercizio dell'attività sindacale** da parte del **personale impiegato in attività operativa, addestrativa, formativa ed esercitativa**, anche fuori del territorio nazionale, inquadrato in contingenti o a bordo di unità navali o distaccati individualmente.

La legge 46/2022 prevedeva originariamente che la delega in esame fosse esercitata entro sei mesi dalla sua data di entrata in vigore (cioè entro il 27 novembre 2022). Il termine, già esteso di 12 mesi, viene ulteriormente prorogato, con la disposizione in esame, fino al **27 novembre 2024**.

Il procedimento di adozione del decreto legislativo in parola prevede, tra l'altro, che esso sia adottato (su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione), **sentite le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari rappresentative a livello nazionale**, ai sensi dell'articolo 13 della legge 46/2022.

Come si legge nella relazione illustrativa, **“la delega non può essere oggettivamente esercitata dal Governo”**, in quanto il nuovo sistema di relazioni sindacali in ambito militare è ancora in via di perfezionamento. Le associazioni rappresentative, in grado di esprimere il parere richiesto, ancora non esistono e **“saranno ragionevolmente riconosciute nel corso del primo quadrimestre del 2024”**.

L'iter approvativo del decreto legislativo in questione non può quindi iniziare prima dell'avvenuto riconoscimento delle associazioni rappresentative. Peraltro, **lo stesso procedimento di verifica della rappresentatività delle associazioni risulta molto articolato**. Al 31 dicembre 2023, il Ministero della difesa procederà a valutare la consistenza associativa delle associazioni, rilevando i dati relativi alla deleghe per la riscossione del contributo sindacale, unitamente ai dati di forza effettiva complessiva delle singole Forze armate e delle singole Forze di polizia a ordinamento militare. Successivamente (nel caso si accerti la presenza di associazioni che raggiungono il numero minimo di iscritti previsto dalla legge) tali dati, dopo le opportune verifiche, saranno inviati al Dipartimento della funzione pubblica. A seguire, il Ministro per la pubblica amministrazione, dopo aver sentito, per quanto di rispettiva competenza, i Ministri della difesa e dell'economia e delle finanze, adotterà il relativo decreto di riconoscimento delle associazioni rappresentative a livello nazionale.

Nella relazione illustrativa si sottolinea che la proroga di 12 mesi è necessaria per “lasciare il necessario margine di tempo, sia in caso di ritardi tecnici, sempre possibili in seno all’iter di riconoscimento della rappresentatività, sia per porre in essere tutti gli adempimenti previsti dall’iter approvativo delle norme delegate, che potrebbe rivelarsi particolarmente complesso, nella considerazione che comunque si tratta di disciplinare, ancorché esclusivamente nell’alveo delle attività operative, limitazioni all’esercizio della libertà sindacale”.

• **La disciplina delle associazioni professionali a carattere sindacale per il personale militare**

La legge n. 46 del 2022 stabilisce in primo luogo (art.1) che i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale per singola Forza armata o Corpo di polizia ad ordinamento militare o interforze.

L’adesione a tali associazioni è libera, volontaria e individuale. Non possono aderirvi i militari di truppa di cui all’articolo 627, comma 8, del COM, limitatamente alla categoria degli allievi.

Le associazioni curano la tutela collettiva dei diritti e degli interessi dei propri rappresentati nelle materie di competenza, garantendo che essi assolvano ai compiti propri delle Forze cui appartengono e che l’adesione alle associazioni non interferisca con il regolare svolgimento dei servizi istituzionali (art. 5).

Le **materie di competenza** sono:

- a) il rapporto di impiego del personale militare;
- b) l’assistenza e consulenza fiscale (solo favore dei propri iscritti);
- c) l’inserimento nell’attività lavorativa esterna di coloro che cessano dal servizio militare;
- d) le provvidenze per gli infortuni e le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;
- e) le pari opportunità;
- f) le prerogative sindacali in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- g) gli spazi e le attività culturali, assistenziali, ricreative e di promozione del benessere personale dei rappresentati e dei loro familiari.

In relazione alle richiamate materie le associazioni possono:

- presentare ai Ministeri competenti osservazioni e proposte sull’applicazione delle leggi e dei regolamenti e segnalare le iniziative di modifica da esse eventualmente ritenute opportune;
- essere ascoltate dalle Commissioni parlamentari;
- chiedere di essere ricevute dai Ministri competenti e dagli organi di vertice delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare.

È invece esclusa dalle loro competenze la trattazione di materie afferenti all’ordinamento militare, all’addestramento, alle operazioni, al settore logistico-operativo, al rapporto gerarchico-funzionale nonché all’impiego del personale in servizio.

L’articolo 11 della legge attribuisce alle associazioni i poteri negoziali per la **contrattazione nazionale di comparto**.

Le amministrazioni competenti sono tenute a comunicare alle associazioni il contenuto delle circolari e delle direttive da emanare con riferimento alle materie di loro competenza (art.12).

Sono considerate rappresentative a livello nazionale (art. 13) le associazioni che raggiungono un numero di iscritti almeno pari al **4 per cento della forza effettiva** complessiva della Forza armata o della Forza di polizia a ordinamento militare. Qualora l'associazione sia costituita da militari appartenenti a due o più Forze armate o Forze di polizia a ordinamento militare, la stessa dovrà avere una rappresentatività non inferiore al **3 per cento della forza effettiva** in ragione della singola Forza armata o Forza di polizia a ordinamento militare.

In via transitoria, le quote percentuali di iscritti sono ridotte:

- di 2 punti percentuali, limitatamente ai primi tre anni dalla data di entrata in vigore della legge in esame;
- di 1 punto percentuale, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore della legge in esame e per i successivi quattro anni.

Le controversie nell'ambito disciplinato dalla legge sono riservate alla **giurisdizione del giudice amministrativo** (art. 17) anche quando la condotta antisindacale incide sulle prerogative dell'associazione.

Alle associazioni è attribuita legittimazione attiva quando sussiste interesse diretto in relazione alle controversie promosse nell'ambito disciplinato dalla legge.

Articolo 2

(Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale)

L'**articolo 2** rinnova per ventiquattro mesi alcune delle deleghe concernenti la revisione dello strumento militare nazionale previste dall'articolo 9, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 119, scadenti il **28 agosto 2023**.

Più in dettaglio, il **comma 1** delega il Governo ad adottare, entro **ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge**, uno o più decreti legislativi per la revisione dello strumento militare nazionale, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 9, comma 1, **lettere b), d), e), f), g), e h)**, della legge 5 agosto 2022, n. 119.

• **La legge n. 119 del 2022 sul reclutamento nelle carriere iniziali e sulla revisione dello strumento militare**

Il 28 agosto 2022 è entrata in vigore la [legge n. 119 del 2022](#), approvata sul finire della XVIII legislatura, che proroga al 2034 il termine per la riduzione delle dotazioni organiche complessive delle Forze armate a 150.000 unità, prevista dalla [legge n. 244 del 2012](#) (c.d. legge "Di Paola" sulla revisione in senso riduttivo dello strumento militare). Il provvedimento interviene, inoltre sul reclutamento, lo stato giuridico, l'avanzamento e l'impiego dei volontari in ferma prefissata delle Forze armate.

La [legge n. 119 del 2022](#) prevede anche una **delega al Governo** finalizzata ad incrementare le dotazioni organiche complessive di personale militare altamente specializzato nei settori tecnico-logistici e sanitario, ad istituire una riserva ausiliaria dello Stato e riformare la sanità militare. Viene, altresì, contemplata la possibilità di intervenire con misure di flessibilità nelle dotazioni delle singole forze armate in relazione alle differenti esigenze operative.

Nello specifico i criteri direttivi della delega legislativa prevista dall'articolo 9 attengono alla:

- **ridefinizione**, secondo criteri di valorizzazione delle professionalità dei reparti operativi e sulla base della rivalutazione delle esigenze di impiego nelle operazioni nazionali e internazionali, **della ripartizione delle dotazioni organiche del personale militare** dell'Esercito italiano, della Marina militare escluso il Corpo delle capitanerie di porto e dell'Aeronautica militare, da conseguire gradualmente entro l'anno 2033 - ferme restando le dotazioni organiche complessive fissate dall'articolo 798, comma 1, del COM e successive modificazioni (**lettera a**)) ;

- **revisione**, secondo criteri di efficienza e organicità, delle misure volte a conseguire, entro l'anno 2033, il progressivo raggiungimento delle **dotazioni organiche complessive** del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare di cui all'[articolo 798, comma 1, del decreto legislativo n. 66 del 2010](#) e, successive modificazioni (**lettera b**));

- **previsione** di un di un **incremento organico**, da realizzare compatibilmente con il conseguimento dei risparmi di cui all'[articolo 4, comma 1, lettera d\), della legge 31](#)

[dicembre 2012, n. 44](#), non superiore a **10.000 unità**, di volontari in ferma prefissata iniziale nonché di personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare ad alta specializzazione, **in particolare medici**, personale delle professioni sanitarie, tecnici di laboratorio, ingegneri, genieri, logisti dei trasporti e dei materiali, informatici e commissari, in servizio permanente per corrispondere alle accresciute esigenze in circostanze di pubblica calamità e in situazioni di straordinaria necessità e urgenza, adottando la necessaria disciplina di adeguamento (**lettera c**));

- **istituzione di una riserva ausiliaria dello Stato** non superiore a 10.000 unità di personale volontario, ripartito in nuclei operativi di livello regionale posti alle dipendenze delle autorità militari individuate con decreto del Ministro della difesa, impiegabile nei casi di cui all'[articolo 887, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66](#) (ovvero, in tempo di guerra o di grave crisi internazionale), e di cui all'[articolo 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1](#) (Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale), ovvero, in forma complementare e in attività in campo logistico nonché di cooperazione civile-militare, disciplinandone la struttura organizzativa, le modalità di funzionamento, nonché lo stato giuridico militare, le modalità di reclutamento, addestramento, collocamento in congedo e richiamo in servizio del relativo personale (**lettera d**));

- **previsione** della possibilità per i volontari in ferma prefissata di partecipare ai **concorsi per il reclutamento** nelle altre categorie di personale delle Forze armate ovvero introduzione o incremento delle riserve di posti a loro favore nei medesimi concorsi (**lettera e**);

- **previsione** di iniziative, nell'ambito delle risorse umane e strumentali assegnate a legislazione vigente, per disciplinare **la formazione dei volontari in ferma prefissata triennale**, associando all'addestramento militare di base e specialistico, incluso quello relativo a operazioni cibernetiche, attività di studio e di qualificazione professionale volte all'acquisizione di competenze polifunzionali utilizzabili anche nel mercato del lavoro, nonché mediante l'ottimizzazione dell'offerta formativa del catalogo dei corsi della Difesa (**lettera f**);

- **revisione** della struttura organizzativa e ordinativa del **Servizio sanitario militare**, prevedendo la possibilità, per i medici militari e il personale militare delle professioni sanitarie, di esercitare l'attività libero-professionale intramuraria sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero della difesa, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e le regioni (**lettera g**);

- **istituzione di fascicoli sanitari** relativi agli accertamenti sanitari effettuati nell'ambito di una procedura concorsuale di una qualsiasi Forza armata, prevedendo che ad essi sia riconosciuta validità in riferimento a ulteriori procedure concorsuali della stessa o di altra Forza armata, per un arco temporale prestabilito e senza alcuna esplicita richiesta da parte dell'interessato (**lettera h**)).

Per quanto attiene al **procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati**, l'articolo 9, **comma 2**, della legge 119/2022 prevede che i medesimi siano adottati, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (28/08/2022) **su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa**, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze nonché, per i profili di competenza, con il Ministro della salute, dell'istruzione e del lavoro e delle

politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisizione del parere del Consiglio di Stato, e sentito il COCER (per le materie di sua competenza).

Gli **schemi dei decreti legislativi**, corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, dovranno, infine, essere **trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari, **le quali dovranno esprimere il proprio parere entro sessanta giorni** dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti potranno essere adottati anche in mancanza del parere.

Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 (dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge) o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni.

Ai sensi del **comma 3** entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo **può adottare disposizioni integrative e correttive**, con le modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi. Si specifica, inoltre, che nel caso di onerosità dei decreti legislativi in esame i medesimi potranno essere emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (**comma 4**).

Per quanto attiene alla **tecnica legislativa** il **comma 5** prevede che gli interventi normativi previsti dalle disposizioni dei decreti legislativi abbiano luogo attraverso **novelle al Codice dell'ordinamento militare** ([decreto legislativo n. 66 del 2010](#)).

Il Governo è, altresì, **autorizzato** ad apportare al TUOM (testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al [D.P.R. n. 90 del 2010](#)) **le modificazioni necessarie per adeguarlo alle disposizioni dei decreti legislativi** adottati ai sensi della delega (**comma 6**).

La relazione illustrativa precisa che le disposizioni delegate relative all'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui allo stesso articolo 9, comma 1, **lettere a) e c)** in materia di rimodulazione a 160.000 unità degli organici delle Forze armate, **sono in corso di definizione** e che, conseguentemente, risulta necessario rendere coerente e completa la revisione dello strumento militare nazionale mediante l'attuazione anche degli altri principi di delega.

Il rinnovo della delega legislativa si rende necessario anche in quanto, oltre alla considerevole complessità tecnica, i decreti legislativi in parola devono essere adottati all'esito di un *iter* particolarmente complesso.

Il **comma 2**, infatti, prevede che le disposizioni delegate sono adottate su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze nonché, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro della salute, con il Ministro dell'istruzione e del merito e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il procedimento prevede l'acquisizione della **previa intesa in sede di Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, **relativamente all'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 9, comma 1, lettere d), f), g), e h)** della legge 5 agosto 2022, n. 119, e del parere del Consiglio di Stato, nonché il

“sentito” del Consiglio centrale di rappresentanza militare, per le sole materie di competenza. I decreti delegati sono poi trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali si pronunciano entro sessanta giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del parere. Se il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni.

Il comma 2, in sostanza, ripropone le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 119/2022, con la differenza di limitare l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata all'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 9, comma 1, lettere *d*), *f*), *g*), e *h*).

Il **commi da 2 a 6** ripropongono il contenuto dei corrispondenti commi dell'articolo 9 della legge n. 119/2022, per i quali si rinvia al box soprastante.

Articolo 3, comma 1, lett. a)
(Disposizioni in materia di termini legislativi)

L'articolo 3, comma 1, lett. a) proroga il termine per l'esercizio della **delega legislativa** in materia di razionalizzazione e semplificazione della disciplina sulle **fonti energetiche rinnovabili** prevista dalla legge annuale per la concorrenza 2021, da 16 a **24 mesi successivi** dalla sua entrata in vigore. Dunque, il termine per l'esercizio della delega viene prorogato al **25 agosto 2024**.

Segnatamente, **l'articolo 3, comma 1, lett. a) novella** il **comma 4 dell'articolo 26 della legge sulla concorrenza 2021 (L. n. 118/2022)**, il quale delega il Governo all'adozione – entro sedici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (avvenuta il 25 agosto 2022) - di **uno o più decreti legislativi** per adeguare al diritto europeo, **razionalizzare, riordinare e semplificare** la **disciplina** in materia di **fonti energetiche rinnovabili** e ridurre gli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese.

La norma qui in esame sostituisce la parola sedici mesi con **ventiquattro mesi**. Dunque, il termine per l'esercizio della delega viene **prorogato al 25 agosto 2024**.

Con una modifica approvata in sede referente, ai Ministri di cui è richiesto il concerto per l'approvazione dei decreti legislativi in oggetto, è aggiunto il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa. La dicitura del Ministro della transizione ecologica viene corretta nella attuale dicitura, di Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Si rammenta che il termine per l'esercizio della delega era stato originariamente fissato in 12 mesi dall'entrata in vigore della legge. Il termine è stato poi **prorogato di quattro mesi, ad opera dell'articolo 1, comma 9 della legge 24 febbraio 2023, n. 14**, di conversione del D.L. decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198.

Con una ulteriore modifica, in sede referente è stata cancellata la previsione che preveda l'abrogazione del comma 3 dell'art. 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), secondo cui "almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma 1 e secondo la procedura di cui al comma 22". Tale previsione rimane quindi in vigore.

La relazione illustrativa, a motivazione dell'ulteriore intervento di proroga qui previsto, evidenzia che, nelle more dell'esercizio della suddetta delega legislativa, **è in corso di adozione la nuova direttiva europea per le energie rinnovabili (c.d. "RED III")**, la quale revisiona ulteriormente il *framework* della materia,

richiedendo agli Stati membri i conseguenti adeguamenti dell'ordinamento nazionale in sede di attuazione della direttiva medesima.

La nuova direttiva, il cui *iter* di approvazione si situa, al momento, nella fase del “trilogo”, è destinata a incidere sensibilmente sugli obiettivi quantitativi relativi al contributo delle rinnovabili al 2030 e al 2050, nonché a introdurre disposizioni, particolarmente dibattute – non più nell'*an*, ma senza dubbio nel *quomodo* – per la promozione del ricorso a fonti rinnovabili particolarmente innovative (tra cui, ad esempio, l'idrogeno, oggetto, peraltro, della proposta di direttiva eurounitaria di rifusione della direttiva 2009/73/CE in materia di mercato interno del gas naturale). La stessa relazione, inoltre richiama il Piano “**RepowerEU**”, nell'ambito del quale – afferma – “si è condivisa l'opportunità di stabilire l'obiettivo di giungere al riordino e alla semplificazione della normativa in materia di fonti rinnovabili **entro l'orizzonte temporale del 30 giugno 2026**”.

A questo riguardo, la recente proposta di Piano¹ – volta a confluire nel PNRR – prevede **l'adozione di un Testo unico per l'autorizzazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili** che mira a semplificare e coordinare le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano, in particolare, i procedimenti amministrativi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili.

Il testo unico è adottato con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, tenendo conto di quanto indicato dalla Raccomandazione della Commissione C(2022) 3219 final del 18 maggio 2022².

Tali circostanze, afferma la relazione, rendono evidente l'**esigenza di una ulteriore proroga** che consenta al Governo di disporre dello spazio temporale necessario per tener conto, nell'esercizio della delega stessa, della nuova disciplina eurounitaria in materia di fonti rinnovabili.

• ***Gli interventi di semplificazione dei regimi autorizzatori e l'esigenza di una loro razionalizzazione. Il PNRR***

La normativa in materia di fonti rinnovabili è caratterizzata, sul piano nazionale, in specie per ciò che attiene ai **procedimenti autorizzatori alla costruzione e all'esercizio degli impianti a FER**, da una stratificazione di disposizione di legge e fonti secondarie che nel corso del tempo si sono via via affastellate e sovrapposte, e, recentemente, moltiplicate, soprattutto con il fine di introdurre semplificazioni autorizzative e, dunque, eliminare i vincoli allo sviluppo delle energie rinnovabili, in funzione attuativa degli

¹ Cfr. “*Proposta di revisione del PNRR e capitolo REPowerEU*” del **27 luglio 2023** del Ministro per gli affari europei, il Sud e le politiche di coesione e il PNRR.

² La Raccomandazione prevede (al punto 16) che “Gli Stati membri dovrebbero introdurre procedure autorizzative completamente digitali e comunicazioni elettroniche per sostituire l'uso della carta. I promotori dei progetti dovrebbero poter accedere a informazioni centralizzate raccolte in un manuale online delle procedure, che includa modelli per domande, studi e dati ambientali, nonché informazioni sulle opzioni di partecipazione del pubblico e sugli oneri amministrativi.”

obiettivi fissati in tal senso dal **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. Il Piano peraltro delinea, come **riforma**, la **semplificazione delle autorizzazioni per gli impianti rinnovabili onshore e offshore (M2C2-R.1.1-6)**, indicando, tra gli altri, i seguenti criteri: omogeneizzare e semplificare le procedure autorizzative su tutto il territorio nazionale; semplificare le procedure per la realizzazione di impianti di generazione di energia rinnovabile *off-shore* e completare del meccanismo di sostegno FER anche per tecnologie non mature; semplificare delle procedure di impatto ambientale. L'amministrazione titolare è il MASE (**traguardo T2 2024**).

Il quadro normativo e regolatorio nazionale, di derivazione europea, sulle fonti rinnovabili è attualmente delineato:

- nel **decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387**, di attuazione della [direttiva 2001/77/UE](#) sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità;
- nel **D.M. 10 settembre 2010** "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" attuativo dell'art. 12 del citato decreto n. 387,
- nel **decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28** ("*Attuazione della [direttiva 2009/28/UE](#) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/UE e 2003/30/UE (cd. **RED I**)*");
- nel **decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199**, di recepimento della [direttiva 2018/2001/UE](#) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cd. **RED II**). Il [D.lgs. n. 199/2021](#) incide sul pregresso assetto, prevedendo la delimitazione delle **aree idonee e non idonee** alla costruzione ed esercizio degli impianti a FER (art. 20), la sistematizzazione dei **regimi generali di autorizzazione** (art. 18) e la riduzione di 1/3 dei tempi dei procedimenti autorizzativi degli impianti in aree idonee (art. 22). In particolare, all'articolo 20 – ai fini della delimitazione delle **aree idonee e non idonee** – prevede che:
 - un **decreto interministeriale** (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, previa intesa in sede di Conferenza unificata), che avrebbe dovuto essere adottato **entro il 13 giugno 2022**, debba fissare i principi e criteri generali, e la ripartizione della potenza installata tra regioni e province autonome;
 - **entro i successivi 180 giorni** dall'entrata in vigore del o dei decreti ministeriali attuativi, le **Regioni** dovranno individuare, **con propria legge**, le **aree idonee**. Nel caso di mancata adozione della legge, interviene lo **Stato, in via sostitutiva**.

Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti con decreto ministeriale, il legislatore ha provveduto ad indicare una serie di **aree come idonee ope legis**. Le tipologie di aree idonee *ope legis* sono state estese da una serie di interventi normativi adottati, con finalità acceleratoria, soprattutto nella seconda metà dell'anno 2022 (cfr. *infra*).

Si rammentano, in questa sede, i **regimi amministrativi generali per la costruzione e l'esercizio di impianti** di produzione di energia elettrica a fonti rinnovabili, applicabili in base a criteri quali la fonte, la localizzazione e la dimensione dell'impianto, previsti dall'[articolo 4 del decreto legislativo n. 28/2011](#)- come sostituito dall'[articolo 18 del decreto legislativo n. 199/2021](#):

- **comunicazione al comune** per le attività in edilizia libera – CAEL, di cui all'[art. 6, co.11, decreto legislativo n. 28/2011](#);

- **dichiarazione di inizio lavori asseverata** – DILA, di cui all'art. 6-bis, [decreto legislativo n. 28/2011](#)³
- **procedura abilitativa semplificata** – PAS, di cui all'[art. 6 decreto legislativo n. 28/2011](#) (corrisponde alla SCIA)⁴.
- **autorizzazione unica** (AU), di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2011⁵.

Il quadro normativo generale è stato a sua volta **integrato da ulteriori interventi** normativi. A titolo esemplificativo e non esaustivo, si riporta, di seguito un **breve elenco** dei **principali interventi normativi** che, dall'anno 2020, hanno inteso semplificare la materia:

- [D.L. 16 luglio 2020, n. 76](#)⁶, cd. “D.L. Semplificazioni”, convertito con modificazioni dalla [l. 11 settembre 2020, n. 120](#) (cfr., in particolare, art. 56);
- [D.L. 31 maggio 2021, n. 77](#)⁷, cd. “D.L. PNRR 1”, convertito con modificazioni dalla [l. 29 luglio 2021, n. 108](#);
- [D.L. 6 novembre 2021, n. 152](#)⁸ cd. “D.L. PNRR 2”, convertito, con modificazioni, dalla [l. 29 dicembre 2021, n. 233](#);

³ Il proprietario dell'immobile o chi dispone degli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta **al comune**, in cartaceo o per via telematica, una **dichiarazione accompagnata da una relazione sottoscritta da un progettista abilitato** e dagli elaborati progettuali, che attestino il rispetto delle norme di sicurezza, antisismiche e igienico-sanitarie. La DILA si applica alle casistiche indicate nell'art. 6-bis.

⁴ Il proprietario dell'immobile o chi dispone degli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta **al comune**, in cartaceo o per via telematica, almeno **30 giorni prima** dell'effettivo **inizio dei lavori**, una dichiarazione e una dettagliata relazione di un progettista abilitato e gli elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, e il rispetto delle norme di sicurezza e igienico-sanitarie. Vale il **silenzio assenso**: trascorsi 30 giorni dalla presentazione della PAS, senza riscontri o notifiche da parte del comune, è possibile iniziare i lavori.

⁵ La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili, nonché **le modifiche sostanziali** degli impianti, sono soggetti all'**autorizzazione unica (AU)**, se superiori a date soglie di potenza individuate dall'articolo 12 e Tabella A del D.lgs. 387/2003. Le soglie indicate nella tabella A, sono le seguenti:

Fonte	Soglie
1 Eolica	60 kW
2 Solare fotovoltaica	50 kW
3 Idraulica	100 kW
4 Biomasse	200 kW
5 Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas	300 kW

L'AU è **rilasciata dalla regione o dalle province** delegate dalla regione, o, per **impianti con potenza termica pari o superiore a 300 MW, dallo Stato (MASE)**. Per la realizzazione di impianti fotovoltaici, il proponente deve dimostrare, comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto. Al di sotto delle soglie di Tabella A, gli impianti rientrano nella **Procedura Autorizzativa Semplificata (PAS)** o della **comunicazione al Comune**, a seconda della tecnologia, della taglia e della potenza. Le Regioni hanno la facoltà di **ampliare l'applicazione della PAS** ad impianti di potenza fino a 1.000 kW (quindi **1 MW**)

⁶ D.L. n. 76/2020 «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*».

⁷ D.L. n. 77/2021 «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*»

⁸ D.L. n. 152/2021 «*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*»

- [D.L. 1 marzo 2022, n. 17](#)⁹, cd. “D.L. Energia”, convertito, con modificazioni, dalla [L. 27 aprile 2022, n. 34](#);
- [D.L. 21 marzo 2022, n. 21](#)¹⁰ cd. “D.L. Crisi Ucraina”, convertito, con modificazioni, dalla [L. 20 maggio 2022, n. 51](#).
- [D.L. 17 maggio 2022, n. 50](#)¹¹, cd. “D.L. Aiuti”, convertito, con modificazioni, dalla [L. 15 luglio 2022, n. 91](#).
- [D.L. 16 giugno 2022, n. 68](#)¹², cd. “D.L. Infrastrutture”, convertito, con modificazioni dalla [L. 5 agosto 2022, n. 108](#).
- [D.L. 24 febbraio 2023, n. 13](#), cd. "DL PNRR", convertito, con modificazioni, dalla [L. 21 aprile 2023, n. 41](#).

⁹ D.L. n. 17/2022 «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali».

¹⁰ D.L. n. 21/2022 «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina».

¹¹ D.L. n. 50/2022 «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina»

¹² D.L. n. 68/2022 «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili»

Articolo 3, comma 1, lett. b)
(Disposizioni in materia di termini legislativi)

L'**articolo 3, comma 1, lett. b)** abroga l'articolo 27, comma 3 della legge sulla concorrenza 2021 (legge n. 118/2022), il quale indica in dieci mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, il termine per l'adozione, da parte del Governo, di **almeno uno dei decreti legislativi per semplificare**, rendere più efficaci ed efficienti e **coordinare i controlli sulle attività economiche**, nonché eliminare gli adempimenti non necessari. Rimane fermo al 27 agosto 2024 il termine ultimo per l'adozione dei decreti legislativi successivi.

Più in dettaglio, l'**articolo 3, comma 1, lett. b)** modifica l'**articolo 27 della legge sulla concorrenza 2021**. Tale articolo, al comma 1, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche. Al comma 2 indica in ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge - dunque, il 27 agosto 2024 - il termine per l'adozione dei decreti legislativi. Al **comma 3**, indica, tuttavia, in dieci mesi - dunque, il **27 giugno 2023** - il termine, ormai scaduto, per l'adozione, da parte del Governo, di **almeno uno dei decreti legislativi** in questione.

L'articolo 3, comma 1, lett. b) interviene su tale ultima previsione abrogandola.

La **relazione illustrativa** afferma che il comma 3 dell'articolo 27 della legge sulla concorrenza 2021, che qui si intende abrogare, seppure nato con un intento acceleratorio, sembra prestarsi ad una lettura preclusiva sui termini (finali) di esercizio della delega, ovvero, 24 mesi.

Si osserva che, stando al comunicato stampa relativo alla riunione del **Consiglio dei Ministri del 27 giugno**, in tale sede è stato **avviato l'esame** del primo schema di decreto legislativo sulla semplificazione dei controlli sulle imprese.

Si rammenta, infine, che il **PNRR** nell'ambito delle **riforme abilitanti** e, segnatamente, nel contesto della revisione delle norme che alimentano la corruzione, prevede la razionalizzazione e la **revisione delle norme sui controlli pubblici di attività private**, eliminando, in particolare, le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni.

L'**articolo 27 della Legge n. 118/2021 delega** il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per **semplificare**, rendere più efficaci ed efficienti e **coordinare i controlli sulle attività economiche**, ed in particolare, eliminare gli adempimenti non necessari, favorire la programmazione dei controlli per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio dell'attività di impresa, consentire l'accesso ai dati e allo scambio delle informazioni da parte dei soggetti con funzioni di controllo, anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati.

Il **comma 1** delega il Governo ad adottare - senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica - **uno o più decreti legislativi**, volti a **semplificare**, rendere più efficaci ed efficienti e **coordinare i controlli sulle attività economiche**, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, oltre che nel rispetto dei criteri per l'esercizio delle deleghe di semplificazione di cui all'art.20, comma 3 della legge n. 59/1997, cd. "Legge Bassanini":

- a) **eliminazione degli adempimenti non necessari** alla tutela degli interessi pubblici e delle corrispondenti attività di controllo;
- b) **semplificazione degli adempimenti amministrativi** necessari sulla base del principio di **proporzionalità rispetto alle esigenze** di tutela degli interessi pubblici;
- c) **coordinamento e programmazione dei controlli** da parte delle amministrazioni **per evitarne duplicazioni e sovrapposizioni e ritardi** al normale esercizio delle attività dell'impresa, assicurando l'efficace tutela dell'interesse pubblico;
- d) **programmazione dei controlli secondo i principi di efficacia, efficienza e proporzionalità**, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti, definendone contenuti, modalità e frequenza anche sulla base delle verifiche e delle ispezioni pregresse, nonché sulla base del possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti o dell'adozione da parte degli operatori economici di adeguati sistemi e modelli per l'identificazione e la gestione dei rischi.;
- e) **ricorso alla diffida** o ad altri meccanismi di promozione dell'ottemperanza alla disciplina a tutela di interessi pubblici, configurando l'attività di controllo in un'ottica non solo repressiva, ma anche conoscitiva, di sostegno all'adempimento e di indirizzo;
- f) **promozione della collaborazione tra le amministrazioni** e i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità, anche introducendo meccanismi di dialogo e di valorizzazione dei comportamenti virtuosi, anche attraverso strumenti premiali;
- g) **accesso ai dati e scambio delle informazioni** da parte dei soggetti che svolgono funzioni di controllo ai fini del coordinamento e della programmazione dei controlli **anche attraverso: l'interoperabilità delle banche dati**, secondo la disciplina di cui al Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), **e nel rispetto del** Regolamento europeo generale sulla protezione dei dati personali (*General Data Protection Regulation-GDPR*), **Regolamento 2016/679/UE**, e della relativa normativa nazionale di recepimento, contenuta nel **decreto legislativo n. 196/2003 Codice in materia di protezione dei dati personali**;
- h) individuazione, **trasparenza e conoscibilità degli obblighi e degli adempimenti** da parte delle imprese e dei processi e metodi dei controlli, con l'uso di strumenti standardizzati e orientati alla gestione dei rischi, quali liste di verifica, manuali e linee guida e indirizzi uniformi;
- i) **verifica e valutazione degli esiti dell'attività di controllo** in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità;
- l) si ribadisce altresì il **divieto per le pubbliche amministrazioni**, nell'ambito dei controlli sulle attività economiche, **di richiedere** la produzione di **documenti e informazioni già in loro possesso**, anche prevedendo sanzioni disciplinari nel caso di inadempienza;

- m) individuazione di specifiche categorie per i creatori di contenuti digitali rispetto all'attività economica svolta;
- n) previsione di **meccanismi dedicati alla risoluzione alternativa delle controversie** tra creatori di contenuti digitali e relative piattaforme.

Ai sensi del **comma 2**, i decreti legislativi sono adottati entro **ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge (27 agosto 2024)**, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro per la transizione al digitale, del Ministro dell'economia e delle finanze e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali – nonché le organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, previa acquisizione:

- **dell'intesa in sede di Conferenza Unificata**, e
- **del parere del Consiglio di Stato**.

Intesa e parere sono resi entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo. Decorso tale termine il Governo può comunque procedere.

Lo **schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere** per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine il provvedimento può essere comunque adottato.

Il **comma 3** richiede che almeno uno dei decreti legislativi sia adottato entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge, richiamando i principi e criteri direttivi di cui al comma 1 e la procedura di cui al comma 2.