

22 APRILE 2026

L'effettività della regolazione in
materia di FER: semplificazioni,
interesse pubblico prevalente o c.d.
“metodo Giubileo”?

di Maria De Benedetto

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma Tre



L'effettività della regolazione in materia di FER: semplificazioni, interesse pubblico prevalente o c.d. “metodo Giubileo”? *

di Maria De Benedetto

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma Tre

Abstract [It]: La disciplina procedurale in materia di FER presenta problemi di effettività dal momento che non sembra aver conseguito gli effetti di accelerazione attesi, né la ricercata uniformità territoriale nella realizzazione degli impianti. Accanto alla oggettiva complessità della materia, alle difficoltà mai superate degli istituti di semplificazione e al ruolo critico delle imprese, i problemi di effettività vengono riletti alla luce dell'*institutional design*, considerato determinante per assicurare gli obiettivi della pianificazione in materia.

Title: The effectiveness of renewable energy regulation: simplifications, overriding public interest or the so-called 'Jubilee method'?

Abstract [En]: Renewable Energy Sources (RES) procedural framework raises issues regarding its effectiveness, due to the fact that it is not achieving the expected acceleration nor the desired uniformity across the country in the construction of plants. Alongside the objective complexity of the subject matter, the unresolved difficulties associated with simplification measures, and the critical role of businesses, these issues of effectiveness are re-examined from the perspective of institutional design, which is crucial to ensuring the achievement of planning objectives in this area.

Parole chiave: effettività, semplificazioni, autorizzazioni, organizzazione, procedimento

Keywords: effectiveness, simplification, permitting, institutional design, procedures

Sommario: **1.** Un problema di effettività della regolazione: la disciplina FER. **2.** L'intreccio e la disciplina procedurale degli interessi. **3.** Le semplificazioni degli istituti: Conferenza di servizi e silenzio-assenso. **4.** Il contributo delle imprese: la qualità delle richieste. **5.** La questione dell'interesse pubblico prevalente **6.** Alla radice del problema, l'*institutional design*: il cd. “metodo Giubileo” è applicabile?

1. Un problema di effettività della regolazione: la disciplina FER

Il nostro paese si sta misurando con obiettivi ambiziosi in materia di energie rinnovabili. Nel dicembre 2019, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) ha fissato al 2030 l'obiettivo nazionale complessivo del 30 per cento di consumi energetici lordi soddisfatti da fonti energetiche rinnovabili. Poi, nel 2024, l'obiettivo è stato aggiornato, rideterminandolo al 39,4%¹.

L'effettivo conseguimento di questi obiettivi ha richiesto l'approntamento di un sistema di autorizzazioni agile e al contempo capace di contemperare la tutela dell'ambiente con la protezione degli altri rilevanti

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una ricostruzione, Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazioni e ricerche, *La normativa statale per la produzione di energia da fonti rinnovabili*, Edizione aggiornata, n. 47, 1° agosto 2025. Si veda anche E. BRUTI LIBERATI, *Transizione energetica e politiche pubbliche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2024, p. 745.

interessi pubblici e privati delineati nella normativa di settore, richiedendo specifica attenzione alla celerità e qualità delle procedure (prima) nelle Direttive Red II² e Red III³ e (poi) nella normativa statale di adeguamento al diritto dell'UE⁴. Con la prospettiva di assicurare “la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili” e “nell'interesse delle future generazioni”, il d.lgs n. 190/2024 è così intervenuto disponendo misure per “la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina dell'Unione europea, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio”⁵. Nel frattempo, per assicurare appropriatezza ed agilità anche al sistema di localizzazione degli impianti, sulla linea tracciata dal cd. Decreto Aree Idonee⁶ il d.lgs. n. 190/2024⁷ ha previsto le cd. zone di accelerazione. Oltre alla disciplina procedurale, per la materia FER è stato poi provvisto un sistema di incentivi⁸ e sono stati avviati importanti programmi di investimenti in infrastrutture rinnovabili e decarbonizzazione, nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale di Transizione Ecologica.

Perché, pur disponendo di così tante misure che toccano pressoché tutti gli aspetti che considereremmo rilevanti per il conseguimento degli obiettivi fissati, la disciplina in materia di autorizzazione degli impianti FER presenta dei problemi di effettività? Insomma, ad oggi non si sono pienamente conseguiti gli effetti di accelerazione attesi, né la ricercata uniformità territoriale quanto alla realizzazione degli impianti FER⁹.

² Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*.

³ Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la *promozione dell'energia da fonti rinnovabili* e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

⁴ Di recente, D.lgs. 9 gennaio 2026, n. 5, *Attuazione della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio*.

⁵ D.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, *Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*, art. 1. Sul punto, cfr. M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *Federalismi.it*, 24 settembre 2025.

⁶ Decreto del Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, 21 giugno 2024, *Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*.

⁷ Ulteriormente modificato con il Decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, *Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili*.

⁸ Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 30 dicembre 2024, n. 457, cd. *Decreto Fer-X Transitorio*.

⁹ Cfr. I. MANZO, *La corsa a ostacoli delle rinnovabili in Italia: tra ritardi e disuguaglianze regionali*, 10 luglio 2025, in <https://avis.it/notizie/2-23580/la-corsa-a-ostacoli-delle-rinnovabili-in-italia-tra-ritardi-e-disuguaglianze-regionali>. Si veda anche LEGAMBIENTE, *Scacco matto alle rinnovabili 2025. Il ruolo delle rinnovabili e delle Regioni nel raggiungimento degli obiettivi climatici*, Marzo 2025.

Certamente, gioca un ruolo il fatto che l'accelerazione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione in materia di fonti energetiche rinnovabili (FER)¹⁰ non può essere pensata solo dal punto di vista statale ma richiede una considerazione del ruolo delle regioni (oltre che degli enti locali), titolari di importanti poteri nella filiera realizzativa di questi impianti¹¹. Per questa ragione, nel contesto del progetto *'Faster permitting for renewable energy projects in Italy'*¹², l'Ocse ha avviato un lavoro di ricognizione in collaborazione con alcune regioni, tra cui il Friuli-Venezia Giulia, la Basilicata e la Puglia, lavoro che tra l'altro ha tenuto in conto l'aspetto della digitalizzazione delle procedure, gestita dalle regioni con proprie piattaforme¹³.

Anche sulla scorta delle evidenze emerse in quella ricognizione mi occuperò così di delineare l'intreccio e la disciplina procedurale degli interessi in materia di autorizzazione degli impianti FER (par. 2). Analizzerò poi brevemente i "nodi" critici dell'accelerazione, dal punto di vista delle amministrazioni procedenti (con riguardo agli istituti della Conferenza di servizi e del silenzio-assenso, par. 3) e da quello dei privati richiedenti (con la considerazione della qualità delle richieste, par. 4). In seguito, tenterò di tratteggiare la questione del cd. interesse pubblico prevalente (*overriding public interest*) (par. 5) concludendo con una proposta di rilettura dell'intera vicenda, da un lato sulla scorta della sperimentazione del cd. "metodo Giubileo", dall'altro con riferimento al recente rapporto Ocse sul *Licensing & Permitting*¹⁴. In ogni caso, avendo in mente un processo decisionale caratterizzato dal pronto contemperamento degli interessi di volta in volta coinvolti nella procedura grazie al suo orientamento alla funzione-obiettivo (par. 6).

¹⁰ D.lgs. n. 190/2024, art. 2, comma 3: "I regimi amministrativi di cui al presente decreto si informano ai principi di celerità, omogeneità della disciplina procedimentale sull'intero territorio nazionale e non aggravamento degli oneri, nonché ai principi del risultato, di fiducia, buona fede e affidamento e dell'equa ripartizione nella diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio".

¹¹ Sul tema, C. BANET, F. DONATI, Centre of Regulation in Europe-CERRE, Report *Speeding Up Renewable Energy Permitting in Europe: Overcoming Implementation Challenges*, October 2024.

¹² Progetto "24IT05 - *Faster permitting for renewable energy projects in Italy (2022 – 2026)*", finanziato dalla Commissione Europea, nell'ambito del programma *Technical Support Instrument*, su iniziativa della Unità per la Semplificazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e della Struttura di missione per la semplificazione normativa e implementato dalla *Regulatory policy division* dell'Ocse, https://reforms-investments.ec.europa.eu/technical-support-instrument-0/green-transition/faster-permitting-renewable-energy-projects-italy_en.

¹³ <https://www.sempliciazionenormativa.gov.it/it/comunicazione/notizie/tsi-faster-permitting-for-renewable-energy-projects-in-italy-avvio-delle-attivita/>.

¹⁴ OECD, *Licensing and Permitting: How to Manage Risks While Supporting Growth*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2025.

2. L'intreccio e la disciplina procedurale degli interessi

La disciplina FER è caratterizzata da un fitto intreccio di interessi, pubblici e privati¹⁵. Tra quelli privati, spiccano gli interessi dei cittadini residenti nelle aree interessate dalla localizzazione degli impianti (ad esempio, eolici) o gli interessi connessi allo svolgimento di attività economiche e d'impresa. Tra quelli pubblici, si possono richiamare gli interessi alla sicurezza negli approvvigionamenti energetici, il sostegno all'economia produttiva, il conseguimento della sostenibilità ambientale, obiettivi di tutela della salute. Tra gli interessi pubblici, però, possono generarsi competizioni, finanche conflitti: altro è l'interesse del Ministero delle imprese e del made in Italy, altro quello dell'ambiente e della sicurezza energetica, della salute o della cultura; una cosa è l'interesse delle Regioni, altra quello dei Comuni¹⁶.

Questa strutturazione composita degli interessi rilevanti si ripercuote, inevitabilmente sul processo decisionale rendendolo complesso e irto di potenziali criticità, non di rado ostacolando l'obiettivo di accelerazione del *permitting*. Si sono, così, rese necessarie soluzioni procedurali, in particolare per l'efficace gestione del contributo procedurale di alcune amministrazioni portatrici di interessi "forti", ad esempio quelle competenti nelle materie dell'ambiente o del paesaggio, storicamente caratterizzate da una cultura amministrativa "di veto"¹⁷, prevedendone l'acquisizione dei pareri nonché meccanismi per giungere a decisioni concertate e per superarne l'eventuale dissenso.

Il lavoro analitico svolto dall'Ocse ha consentito, peraltro, di individuare nella disciplina articolata del *permitting* FER alcuni tra i principali *procedural bottlenecks* (colli di bottiglia procedurali)¹⁸. Tra questi, la frammentazione nell'allocatione delle competenze per la gestione delle richieste di autorizzazione, la mancanza di un sistematico approccio di valutazione degli interessi e delle tutele nel corso dei processi decisionali, l'impiego territorialmente disomogeneo di sistemi informatici per la gestione delle pratiche (che in molti casi porta a reiterare richieste di documentazione con effetti di sovraccarico per i richiedenti, di allungamento dei tempi di rilascio e di distrazione di risorse amministrative dai progetti ad alto rischio o strategici). Poi c'è il limitato ricorso al monitoraggio e dunque una ridotta incidenza della responsabilità per l'attuazione, giacché poche regioni monitorano sistematicamente i tempi di rilascio delle autorizzazioni o l'andamento di altri indicatori di *performance*, rendendo impossibile una valutazione dei risultati della legislazione in materia. Anche sul tema della costruzione del consenso (si è rilevato)

¹⁵ Cfr. B. BALLERINI, *Balancing the Conundrum of Interests: When Overriding Public Interest Model Meets Risk-Based Regulation*, in corso di pubblicazione.

¹⁶ Sull'argomento cfr. C. NAPOLITANO, *Note sparse su procedimenti unici, conferenza di servizi e dissenso comunale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2023, p. 107.

¹⁷ Sul punto, si veda M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2, 2025, p. 386, in particolare p. 393.

¹⁸ Sul punto, F. CALISI, M. ESCOBAR, L. MEGALE, OCSE, *Report with recommendations to a) speed-up and streamline RES projects permitting procedures in regions, b) enhance the application of IT solutions for the regulatory delivery phase and coordination under the single authorisation process; c) apply risk-based analysis for balancing of public goods and prioritisation of RES projects (Output 6, EU Technical Support Instrument, "24IT05 - Faster permitting for renewable energy projects in Italy (2022 – 2026)")*, 2026.

potrebbero essere implementate forme di coinvolgimento più strutturate delle comunità locali, orientate ad acquisire nei procedimenti anche gli interessi e le preoccupazioni dei cittadini, secondo la consolidata logica espressa delle migliori pratiche di gestione delle criticità nella localizzazione delle opere pubbliche¹⁹. Insomma, per procedere occorre assumere gli interessi privati in gioco (quelli latamente “danneggiati”) nel quadro dell’analisi costi-benefici complessiva svolta dal regolatore e/o dall’amministrazione. Nei paragrafi che seguono verranno analizzati i principali “nodi” critici dell’accelerazione delle procedure in materia di FER.

3. Le semplificazioni degli istituti: Conferenza di Servizi e silenzio-assenso

La semplificazione degli istituti é la strada seguita per accelerare il rilascio delle autorizzazioni di impianti FER. D’altro canto, proprio la storia degli istituti di semplificazione (con speciale riguardo alla conferenza di servizi) costituisce esempio paradigmatico di come queste abbiano prodotto anche paradossali effetti *boomerang*²⁰ e di come semplificare sia complicato²¹.

Partendo dalla conferenza di servizi²², questa opera quale sede fisiologica per l’integrazione di tutti i pareri amministrativi e atti di assenso richiesti nell’ambito delle autorizzazioni relativi alle energie rinnovabili.

Il lavoro di analisi svolto dall’Ocse ha però evidenziato come in questo settore il suo funzionamento risulti molto eterogeneo nelle diverse Regioni²³: le riunioni vengono talvolta convocate in una fase avanzata della procedura o richiedono più incontri per giungere a un risultato; talvolta, le amministrazioni partecipano in modo irregolare, causando ritardi e incertezza procedurale. Questa variabilità

¹⁹ Dove opera la nota sindrome *Nimby* (Not in my back yard) che tende a paralizzare l’azione di pubblici poteri laddove in presenza di conflitti tra interessi generali e locali. La questione è stata a suo tempo trattata teoricamente con il principio di Kaldor-Hicks per cui occorre che residui un vantaggio a seguito dell’impianto o della costruzione dell’opera tale da consentire l’eventuale compensazione dovuta ai danneggiati a causa dei lavori, cfr. J.R. HICKS, *A Reconsideration of the Theory of Value*, Part I, in *Economica*, 1934, p. 52 e N. KALDOR, *Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*, in *The Economic Journal*, 1939, p. 549. Sull’argomento, si veda il contributo di M. DELSIGNORE, *Le misure di compensazione in materia di impianti di produzione di energie rinnovabili*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 2, 2024, p. 217.

²⁰ L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l’accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, 7, pp. 675 ss. Si veda anche G. CORSO, *Perché la «complicazione»?*, in «Nuove autonomie», 3-4, 2008, pp. 325 ss.

²¹ OECD, *Cutting Red Tape: Why is Administrative Simplification so Complicated?*, OECD, 2010. Sul punto si veda J. NIJLAND, *Making Simplification More Simple*, OECD Regulatory Reform Group, Ministry of Finance and Economic Affairs of the Netherlands, presentation of 18-19 June 2008. Sul tema specifico della semplificazione fiscale si veda S. JAMES, A. SAWYER, T. BUDAK (eds.), *The Complexity of Tax Simplification: Experiences From Around the World*, Palgrave Macmillan, 2016.

²² Sull’argomento, cfr. F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 2, 1999, p. 255, P. FORTE, *La Conferenza di Servizi*, 2000, Padova, Cedam, D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, 2000, Torino, Giappichelli. Si veda anche L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016 n. 127*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2016, p. 12.

²³ Sul punto, F. CALISI, M. ESCOBAR E L. MEGALE, OCSE, *Report cit.*

nell'andamento procedurale contribuisce a disegnare un contesto di smarrimento della *securité juridique* (chiarezza e prevedibilità del diritto)²⁴, scoraggiando gli investimenti in FER.

Di più, anche quando una Conferenza di Servizi è convocata correttamente, la sua capacità di fornire decisioni tempestive e appropriate non è scontata. Le valutazioni delle amministrazioni portatrici di interessi forti (come quelli della tutela del patrimonio culturale o quelle investite di compiti per la mitigazione del rischio di alluvioni) tendono ad applicare valutazioni informate al principio di precauzione ma nel ristretto ambito del proprio mandato, senza considerarne le ricadute in termini di rischi associati al ritardo nell'implementazione della disciplina FER, nel quadro degli obiettivi nazionali in materia di energia e clima.

è così, importante che in sede di Conferenza il più ampio contesto in cui le decisioni devono essere assunte sia tenuto presente anche proporzionando lo strumento procedurale e le forme della partecipazione in base al rischio dei progetti d'impianto (ad esempio, sulla base della complessità prevista per il collegamento alla rete elettrica).

Quanto al silenzio-assenso, come noto questo istituto di semplificazione opera (tra l'altro) per superare l'*impasse* istruttoria dovuta all'assenza delle amministrazioni alla Conferenza di Servizi²⁵.

è appena il caso di rammentare che il regime del silenzio-assenso è in origine disciplinato dall'art. 20, della l. n. 241/1990. Pur concepito come istituto di portata generale, al comma 4 si prevede espressamente una esclusione dall'ambito applicativo (tra l'altro) per “[...] gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, [...] la salute e la pubblica incolumità, [i] casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali [...]”. Nonostante qualche “fuga in avanti” del legislatore²⁶, il Consiglio di Stato nel 2021 ha confermato che “i provvedimenti che concernono la realizzazione di impianti da energie rinnovabili *ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003* sono attratti alla disciplina di cui all'art. 20 l. n. 241 del 1990, con la conseguenza che, ai fini dell'autorizzazione, è sempre richiesta l'adozione di un provvedimento espresso, non potendo trovare applicazione l'istituto del silenzio assenso”²⁷.

²⁴ La *securité juridique* riguarda sia la qualità della legge che la sua prevedibilità; sul punto v. CONSEIL D'ÉTAT, *La securité juridique et la complexité du droit*, febbraio 2006, in particolare, p. 281 ss. Sull'argomento v. anche N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, in *Rivista di diritto civile*, 2015, I, p. 11.

²⁵ L'art. 30, comma 2, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, comma 2 prevedeva che “nei procedimenti di autorizzazione di impianti produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si esprime nell'ambito della conferenza di servizi con parere obbligatorio non vincolante”, specificando che decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, l'amministrazione procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. La norma è stata abrogata dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190.

²⁶ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla legge Madia*, in *Federalismi*, 21 ottobre 2015, p. 3.

²⁷ Consiglio di Stato, IV, sentenza 5 novembre 2021, n. 7384

Ora gli interventi di semplificazione approntati più di recente hanno previsto un certo ricorso all'istituto del silenzio-assenso anche in ambito FER. Il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, all'art. 8, disciplina la Procedura Abilitativa Semplificata-PAS prevedendo (al comma 6) la formazione di un silenzio-assenso sul titolo abilitativo nel caso in cui, entro il termine di 30 giorni dalla presentazione del progetto²⁸, il richiedente non abbia ricevuto espresso provvedimento di diniego²⁹. Inoltre, quando siano necessari atti di assenso di amministrazioni diverse da quella procedente, questi devono essere rilasciati entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi. Per evitare la formazione del silenzio-assenso serve non una generica opposizione ma un dissenso congruamente motivato “indicando puntualmente e in concreto, per il caso specifico, i motivi che rendono l'intervento non assentibile”³⁰.

4. Il contributo delle imprese: la qualità delle richieste di impianti

Accanto alla semplificazione degli istituti, la costruzione dei regimi procedurali per accelerare il rilascio delle autorizzazioni di impianti FER richiede un coinvolgimento e una responsabilizzazione dei soggetti proponenti. I ritardi possono, infatti, anche derivare dai loro comportamenti, come ad esempio la produzione di documentazione incompleta all'atto della presentazione dell'istanza o la mancata collaborazione prestata in sede di Conferenza di servizi.

In particolare, l'incompletezza della documentazione può ben essere il frutto di approssimazione ma talvolta potrebbe rivelare una valutazione d'impresa da parte del proponente che tende a sostenere i costi della procedura solo in un quadro di definita redditività dei progetti. Resta il fatto che le istanze non adeguatamente documentate da subito sono destinate ad essere integrate o dettagliate in sede di Conferenza, producendo ritardi e disfunzioni nell'*iter* procedurale.

Per le condotte opportunistiche operano, talvolta, disincentivi ma sarebbe opportuno che si svolga un diverso lavoro a monte, assicurando un filtro grazie alla verifica delle condizioni minime di procedibilità della domanda ai diversi stadi procedurali e secondo una logica di proporzionalità delle valutazioni che devono essere condotte. Primariamente, in fase di presentazione delle istanze, attraverso una strutturazione idonea delle piattaforme digitali³¹ che le ricevono (e che dovrebbero autorizzarne il seguito solo in condizioni di completezza della richiesta documentazione). Poi, nel corso della procedura: se

²⁸ Suscettibile di essere prorogato alle condizioni stabilite dall'art. 8, commi 7 e 8

²⁹ Art. 8, comma 6. Sul punto cfr. N. BERTI, *La nuova Procedura Abilitativa Semplificata nel d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (post-correctivo)*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, I, 2025, p. 409.

³⁰ Art. 8, comma 7 (per l'amministrazione procedente) e comma 8 (per le altre amministrazioni).

³¹ ICLEI – Local Governments for Sustainability, *Report Permitting for sustainable energy projects. Challenges and best practices*, 2024, p. 35, dove si richiamano casi (Stati Uniti e Cile) di ricorso ad algoritmi per verificare la completezza delle domande.

documenti non sono presentati e le richieste non sono soddisfatte l'amministrazione può non dare seguito o rigettare l'istanza³², come previsto anche in altri ambiti di regolazione³³.

5. La questione dell'interesse pubblico prevalente

L'esigenza già richiamata di accelerare l'installazione degli impianti di energia rinnovabile è divenuta prioritaria nel contesto della crisi climatica e delle crescenti tensioni internazionali che mettono a rischio la sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Con la richiamata Direttiva RED III si è così positivizzata la già nota categoria dell'interesse pubblico prevalente (*overriding public interest*)³⁴, dichiarando la primazia dell'interesse alla realizzazione degli impianti FER lungo tutto il corso della relativa filiera procedurale, dalla fase di pianificazione degli interventi a quella di realizzazione delle opere di connessione alla rete, in qualche modo riconoscendo agli interessi “di produzione” precedenza rispetto agli interessi “di protezione”³⁵.

Nel contesto ordinamentale italiano la configurazione dell'interesse pubblico prevalente in termini di gerarchia degli interessi deve però essere ragionata con qualche cautela³⁶.

³² L'attuale previsione dell'art. 8, comma 6 è: “La mancata presentazione delle integrazioni o degli approfondimenti entro il termine assegnato equivale a rinuncia alla realizzazione degli interventi”.

³³ Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 coordinato con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, art. 50, *Razionalizzazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale*, comma 2: “Qualora il proponente non trasmetta la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione”. Sull'interesse pubblico prevalente quale categoria utilizzata dalla giurisprudenza nel contesto della valutazione discrezionale, cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 aprile 1999, n. 4 (in materia di accesso). Sul ricorso alla categoria dell'IPP come interpretata dalla Corte di Giustizia UE, cfr. D. WYATT, *The Anaemic Existence of the Overriding Public Interest in Disclosure in the EU's Access to Documents Regime*, in *German Law Journal*, Volume 21, Issue 4, May 2020, p. 686.

³⁴ Articolo 16-septies, RED III Directive: “*Interesse pubblico prevalente* - Entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE. In circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni”.

³⁵ Sul punto, cfr. A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, 2017, p. 751: “Il che rende evidente il fatto che, in fondo, l'obiettivo di assicurare un'adeguata semplificazione nella tutela di tali interessi coincide con la sfida stessa cui è chiamato il diritto amministrativo nell'età contemporanea, a cui sempre più si richiede la capacità di garantire un migliore equilibrio tra interessi di *protezione* e interessi di *produzione*”.

³⁶ Sull'argomento, cfr. A. BONOMO, *La “prevalenza sostenibile” della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli “altri” interessi nel procedimento amministrativo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2025 e P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra RePowerEU e direttiva RED III*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2024, p. 196.

Il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 che è intervenuto a razionalizzare i regimi amministrativi per lo sviluppo di impianti per la produzione di energia rinnovabile, all'articolo 3 disciplina proprio l'interesse pubblico prevalente, prevedendo che "in sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali [...] gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018". Rispetto alla previsione della direttiva, la nozione di interesse pubblico prevalente resa nel d.lgs. n. 190/2024 parrebbe ridimensionata, da un lato ricondotta nello spazio della decisione discrezionale, che richiede ponderazione per definire l'accomodamento di tutti gli interessi rilevanti per la procedura; dall'altro, strutturata in termini di impegno rafforzato che le amministrazioni diverse da quella precedente hanno a chiarire e circostanziare le eventuali ragioni che ostino all'accoglimento dell'istanza.

6. Un cambiamento di prospettiva: il cd. "metodo Giubileo" è applicabile?

Il problema dell'accelerazione nel rilascio delle autorizzazioni per impianti FER è stato affrontato, innanzi tutto, con il tradizionale strumentario delle semplificazioni. Si possono sempre immaginare formule nuove per meglio congegnare la Conferenza dei servizi, un ricorso più esteso allo strumento del silenzio-assenso, si può ricercare una più incisiva normalizzazione del modo in cui i privati formulano e/o documentano le istanze di autorizzazione, magari assicurando supporto alla compilazione o migliorando l'accessibilità delle piattaforme digitali deputate all'acquisizione delle istanze.

L'accelerazione, si è visto, può anche essere il risultato dell'assunzione normativa di un interesse pubblico prevalente, alla luce del quale risulta più semplice (o meno difficile) assumere la decisione. Questo approccio, che ha il vantaggio di definire una gerarchia degli interessi, crea però una certa rigidità decisionale dove invece sarebbe importante mantenere quote di discrezionalità amministrativa per un pieno e corretto bilanciamento di tutti gli interessi in gioco.

Nell'uno e nell'altro caso (si è visto) la ricercata accelerazione dei procedimenti autorizzatori non è scontata né è priva di controindicazioni. Insomma, quanto finora fatto non sembra garantire il ricercato cambio di passo. Come uscire da questo incaglio regolatorio e recuperare l'effettività dei procedimenti di autorizzazione in materia di impianti FER?

Una lettura di sistema viene senz'altro resa nel Rapporto Ocse del 2025 sul *Licensing & Permitting*, i cui *insights* e le cui raccomandazioni ci condurranno molto probabilmente nei prossimi anni a rivedere il modo

in cui guardiamo alla funzione e al regime degli istituti appartenenti alla famiglia delle autorizzazioni. Il Report, infatti, sulla scorta di una ricchissima letteratura in materia di *regulation* e di *regulatory delivery*, iscrive i regimi autorizzatori nel più ampio contesto delle politiche pubbliche in cui si giustificano e li ricapitola alla luce di valutazioni di rischio³⁷.

Una diversa lettura ci è suggerita dall'attenzione istituzionale che, all'inizio del 2026 si è appuntata sul cd. "metodo Giubileo", il metodo decisionale varato per la realizzazione delle attività e delle opere programmate in vista del Giubileo della Chiesa Cattolica, appena conclusosi. Di questo metodo molto si è detto, finanche ipotizzandone una "brevettabilità"³⁸. Il Governo in carica ne ha, tra l'altro, già annunciato l'applicazione in altri ambiti d'intervento, come quelli dell'edilizia penitenziaria, degli interventi di sicurezza e di bonifica nella Terra dei fuochi, per gli interventi di contrasto alle dipendenze. Ma in che cosa consiste questo metodo? Il sottosegretario alla presidenza del Consiglio, nel corso della conferenza stampa per la chiusura del Giubileo, ha parlato di "un metodo civile di condivisione del lavoro, nonostante il differente orientamento politico delle singole istituzioni"³⁹ i cui "elementi fondanti" sarebbero tre: in primo luogo, *il ruolo dell'amministrazione statale* che "deve il più possibile 'coordinare' piuttosto che 'dirigere' le altre amministrazioni e gli altri enti, anche privati, a vario titolo coinvolti nella realizzazione di interventi pubblici complessi"; in secondo luogo, il modo di intendere *le riunioni di coordinamento interistituzionali* (come quelle della cabina di regia) che "devono risolvere i problemi, non crearli [...] defin[endo] le soluzioni adeguate per superare gli ostacoli emersi in caso di stasi o di rallentamenti"; infine, il modo di concepire la *cooperazione istituzionale* per cui "ciascuno dei soggetti coinvolti, oltre ad assumere fino in fondo le proprie responsabilità, ha evitato a beneficio del risultato finale, di appropriarsi di risultati che sono frutto del lavoro e della generosità di tutti". Insomma, a parere di chi ha contribuito a svilupparlo, il cd. "metodo Giubileo" "ha permesso un cambio di passo superando

³⁷ Sulla questione, cfr. A. OGUS, *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, 2004; R. BALDWIN, M. CAVE, M. LODGE, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 2012; C. COGLIANESE, R. KAGAN (eds), *Regulation and Regulatory Processes*, Ashgate, 2007; R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008. Si vedano, inoltre, I. AYRES, J. BRAITHWAITE, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992; N. GUNNINGHAM, P. GRABOSKY, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford University Press, 1998; F. BLANC, *From Chasing Violations to Managing Risks*, Edward Elgar, 2018; G. RUSSELL, C. HODGES, *Regulatory Delivery*, Hart/Beck, 2019. Da ultimo, C. HODGES, *Regulation That Works. Transforming the Future of Regulatory Spaces*, Bloomsbury Publishing, 2026.

³⁸ Testo dell'intervento del Sottosegretario Mantovano alla conferenza stampa di bilancio del Giubileo 2025, 5 gennaio 2026, in <https://www.governo.it/it/articolo/il-sottosegretario-mantovano-alla-conferenza-stampa-di-bilancio-del-giubileo-2025/30691>: "È nostra intenzione non confinare al 2025 il metodo di lavoro seguito. A marzo 2025, l'Ufficio europeo dei brevetti ha pubblicato un report in cui l'Italia figura come la quinta Nazione europea per numero di brevetti depositati e l'undicesima al mondo. Ecco quest'anno potremmo contribuire a un miglioramento del ranking nazionale depositando come nuovo brevetto il 'metodo Giubileo'".

³⁹ Ivi.



la logica formale della conferenza di servizi, per assumere i tratti di una più efficace ‘amministrazione per obiettivi’⁴⁰.

A guardare le norme⁴¹, il cd. “metodo Giubileo” combina amministrazione commissariale e una sede di coordinamento. Si caratterizza per i seguenti aspetti:

- a. Un dato di necessità, cioè *rendere effettivo un programma di interventi* definito e correlato ad un cronoprogramma che funge da metronomo per l’azione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti⁴².
- b. La previsione di una *sede di coordinamento* per lo svolgimento della necessaria cooperazione istituzionale, quale la Cabina di coordinamento, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui funzionamento è caratterizzato da informalità e da flessibilità di composizione in vista della conduzione delle istruttorie.
- c. La previsione di un *titolare della funzione-obiettivo*, nelle vesti del Commissario straordinario, dotato di *poteri di ordinanza*, di *diffida procedimentale* e di attivazione di *poteri sostitutivi*, anche nominando *commissari ad acta*.
- d. L’esistenza di *risorse adeguate*, tali da rendere l’esercizio dei compiti del Commissario straordinario effettivi, perché l’apparato organizzativo di supporto al Commissario straordinario è centrale per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali⁴³.

⁴⁰ Ivi. Tra gli esempi riportati, nella conferenza stampa sono stati richiamati il tunnel sotto Piazza Pia e la riqualificazione della Vela di Tor Vergata.

⁴¹ Sul punto si veda la ricostruzione in Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 62/2024/CCC, 17 dicembre 2024. Una prima previsione di un tavolo Istituzionale deputato a definire “anche sulla base delle proposte pervenute dalle amministrazioni interessate e delle intese tra la Santa Sede e lo Stato italiano, gli indirizzi nonché il piano degli interventi e delle opere” in vista del Giubileo del 2025 è contenuta nella legge 30 dicembre 2020, n. 178, all’art. 1, comma 645. La successiva disciplina è disposta dalla legge di bilancio 30 dicembre 2021, n. 234, il cui art. 1, comma 422, prevede che il “Commissario straordinario, da nominarsi ai sensi del comma 421 del medesimo articolo, predisponga, sulla base degli indirizzi e del piano di cui all’articolo 1, comma 645, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente a tale scopo destinate, la proposta di programma dettagliato degli interventi connessi alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell’economia e delle finanze”.

⁴² Legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, art. 1, comma 437: “ In caso di mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all’avvio degli interventi, ovvero di ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione dei progetti del programma dettagliato di cui al comma 422, nonché qualora sia messo a rischio, anche in via prospettica, il rispetto del cronoprogramma, il Commissario straordinario, informata la Cabina di coordinamento, assegna al soggetto responsabile del mancato rispetto dei termini un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, il Commissario straordinario, sentita la Cabina di coordinamento, individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, ovvero di provvedere all’esecuzione dei progetti e degli interventi [...]”.

⁴³ Il sito istituzionale della società Giubileo 2025 Spa riferisce una sintesi della sua mission: “assicurare l’attuazione degli interventi funzionali all’accoglienza e alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025. A supporto del Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo, agisce anche in qualità di soggetto attuatore e di stazione appaltante per la realizzazione delle opere e per l’approvvigionamento dei beni e dei servizi utili ad assicurare l’accoglienza e la funzionalità dell’evento”, in <https://www.societagiubileo2025.it/#chisiamo>.



Dal momento che gli assetti regolatori - quando sono pensati indipendentemente dall'organizzazione e dal *regulatory delivery* - sono spesso destinati a produrre disfunzioni, sorge il dubbio che i problemi di effettività della disciplina FER possano essere in qualche modo correlati al modello organizzativo prescelto il quale si sta rivelando inidoneo rispetto al conseguimento degli importanti e stringenti obiettivi richiamati nell'*incipit* di questo scritto.

In ambito FER il *programma d'interventi* potrebbe essere definito ma ovviamente sconta una maggior grado di incertezza e di dipendenza dall'iniziativa dei privati.

La *sede di coordinamento* (quando necessario) esiste, è quella della conferenza di servizi, ma certamente dovrebbe procedersi a un suo *fine-tuning* (ad esempio, rendendo obbligatoria quella preliminare ma anche facendosi carico dei costi istruttori, del punto di vista delle imprese).

Una certa *primazia funzionale* è delineata ma l'interesse pubblico prevalente e l'autorità procedente sono forse ancora poco per il successo della regolazione.

Qualche *potere di reazione procedimentale all'inerzia o al dissenso* è previsto ma è ancora difficile far dialogare l'interesse prevalente con gli interessi delle amministrazioni "forti".

Indipendentemente dalle considerazioni più approfondite che richiederebbe un ragionamento sulla diffusione del modello commissariale, ciò che qui rileva è che l'*intestazione di una chiara funzione-obiettivo* sembra facilitare il tragitto verso l'obiettivo finale di una politica pubblica che si serve di regole. Soprattutto *occorre il riconoscimento che questa funzione comporta un costo che bisogna accettare di sostenere se si vuole conseguire effettività* senza disperdere preziose energie istituzionali alla ricerca di una improbabile pietra filosofale nei meandri delle procedure amministrative.

Il cd. "metodo Giubileo", se ha funzionato, ha funzionato grazie ad una macchina operativa possibile per il finanziamento dei "maggiori costi connessi all'organizzazione"⁴⁴, dove il Decreto legislativo in materia di FER, all'art. 16, prevede la consueta, implausibile clausola di invarianza finanziaria⁴⁵.

⁴⁴ Legge 30 dicembre 2024, n. 207, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*, art. 1, comma 496 e 499. Si veda, al riguardo, F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla legge Madia* cit., p. 9-10 dove si segnala quale criticità la "mancata valutazione delle organizzazioni amministrative preposte alla tutela".

⁴⁵ D.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, art. 16: "1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente". È appena il caso si segnalare che il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 10 settembre 2024, *Parere sullo schema di decreto legislativo recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lett. b) e d), legge n. 118/2022*, ha rilevato che "la relazione AIR considera, quale strumento atto a superare le attuali criticità, lo 'sviluppo della piattaforma SUER e sua adozione da parte delle amministrazioni che non hanno adottato altri sistemi informatici per la presentazione delle richieste' [e che pertanto] si ritiene che l'Amministrazione avrebbe dovuto chiarire anche la coerenza delle disposizioni che riguardano tale piattaforma con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 15".

E qui emerge il “*baco*” dell’effettività di questo settore di regolazione, il motivo per cui era prevedibile che l’atteso cambio di passo non si sarebbe prodotto: la carenza di una vera valutazione preventiva nell’adozione del d.lgs. n. 190/2024, rilevata nel parere del Consiglio di Stato⁴⁶ che da subito ebbe modo di stigmatizzare l’invio (tardivo e non bollinato) dell’Air⁴⁷, di rilevare le carenze e la parzialità delle consultazioni svolte nel corso dell’istruttoria⁴⁸, la mancanza delle informazioni necessarie per la valutazione degli effetti attesi⁴⁹ e al contempo la mancanza di una *baseline* per la verifica dei miglioramenti che avrebbero dovuto prodursi in conseguenza dei nuovi regimi procedurali⁵⁰.

Dunque, più che una affannata quanto inutile ricerca taumaturgica di semplificazioni di norme e istituti a valle, destinata a rincorrere l’effettività della regolazione in materia di impianti FER, occorrerà forse interrogarsi a monte di cosa hanno bisogno proponenti e procedenti, amministrazioni più forti e meno forti, su come preparare l’effettività in questo settore ed attrezzarsi (dal punto di vista organizzativo) per conseguirla.

In questa prospettiva, è bene tornare al recente rapporto dell’Ocse relativo al *permitting*⁵¹ in cui si ribadiscono il *focus* sui *policy outcomes*; la necessità di un disegno delle procedure autorizzatorie proporzionato al rischio; la necessità di un raccordo tra le procedure autorizzatorie e la loro applicazione; la necessità di rendere accessibili i procedimenti autorizzatori. Questi principi ispirano un metodo di amministrazione che iscrive la gestione delle singole procedure nel contesto di una visione macro-procedurale, necessaria perché la funzione-obiettivo che giustifica l’attribuzione dei poteri autorizzatori

⁴⁶ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 10 settembre 2024, Parere cit.

⁴⁷ Ivi: “[...] va stigmatizzata la prassi di redazione postuma delle relazioni AIR e ATN rispetto all’esame preliminare da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto e alla trasmissione dello stesso atto a questo Consiglio. La redazione della relazione AIR costituisce infatti un elemento imprescindibile ai fini della completezza dell’istruttoria degli atti normativi”.

⁴⁸ Ivi: “Il Ministero per la pubblica amministrazione ha trasmesso solo documentazione proveniente da alcune categorie economiche, mentre non risulta alcun elemento informativo in merito al coinvolgimento di ‘molteplici soggetti istituzionali’, né di ulteriori soggetti della società civile. [...] Poiché essi concorrono a definire la platea dei destinatari definiti indiretti dalla relazione AIR - che prevede, per l’intera società civile, un beneficio ambientale per abbandono delle fonti energetiche tradizionali nel medio-lungo termine -, da tale relazione sarebbero dovuti risultare dati (cifre, indicatori) pluralistici ed esponenziali rispetto agli interessi concorrenti in gioco, come tali verificabili, ai fini di una valutazione oggettiva della correlazione tra le asserite semplificazioni, l’adeguamento alla disciplina euro-unitaria e gli obiettivi della legge delega”.

⁴⁹ Ivi: “La relazione AIR e la relazione illustrativa non forniscono elementi informativi in merito agli effetti attesi dai regimi amministrativi previsti dallo schema in termini di contributo anche alla garanzia di una capacità di stoccaggio o, comunque, di una disponibilità di energia adeguata alla domanda energetica delle diverse categorie di consumatori e agli oneri attesi per ciascuna di esse. Tale aspetto appare cruciale considerata la natura intermittente e non programmabile delle fonti rinnovabili”.

⁵⁰ Ivi: “Ciò posto, va notato però che la documentazione in atti non offre uno raffronto specifico, anzitutto sotto il profilo dell’accelerazione delle procedure tra i regimi vigenti (tra i quali le procedure di autorizzazione, secondo stime di un’associazione di categoria riportate nella relazione AIR, ‘si discostano in media di 66 mesi dai massimi teorici’) e quelli che si intende introdurre, né, soprattutto, elementi specifici in merito alla coerenza dei tempi per il conseguimento dei titoli che risultano necessari ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 con gli obiettivi temporali della direttiva 2024/2413”.

⁵¹ OECD, *Licensing and Permitting: How to Manage Risks While Supporting Growth*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2025

(per la protezione di interessi o la prevenzione di rischi) consegua i suoi effetti. Le autorità coinvolte nelle procedure di *permitting* dovranno così essere incentivate al coordinamento e a considerare gli aspetti più rischiosi dei progetti, allineandosi verso il raggiungimento del comune obiettivo⁵².

In questo contesto, per l'effettività di politiche pubbliche (e di regolazioni che vi diano attuazione) le alternative sono due: o favorire un generale “rientro nell'ordinario”⁵³, limitando il ricorso alle gestioni commissariali, però con la decisione di svolgere “a regola d'arte” ogni passaggio della filiera regolatoria (a partire dal serio ricorso all'Analisi d'impatto della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi); ovvero assumere che - non potendosi tener fede a tale decisione - le gestioni commissariali (soprattutto se combinate con sedi di coordinamento) meglio stiano rispondendo alla condizione strutturale di “emergenza da inefficienza”⁵⁴ da cui il nostro sistema di governo non riesce ad uscire.

In fondo, tanto il cd. “metodo Giubileo”, che il Report 2025 dell'Ocse sul *Licensing & Permitting* ci dicono che l'amministrazione presa sul serio è in grado di fare quello che deve, anche superando blocchi sistemici. Dal momento, però, che “la semplificazione dell'ordinamento è un compito che presenta gravissime difficoltà” è “[...] inutile cercare di superarle se non si hanno delle idee chiare. Insomma, bisogna sapersi orientare, anzi che procedere a tentoni”⁵⁵.

⁵² Ivi, p. 9: “Streamline L&P [Licensing and Permitting] processes and keep them flexible: Burden and complexity should be minimised through streamlined and standardised L&P processes, supported by enhanced coordination across government. At the same time, these processes should be designed, implemented, and monitored with flexibility to adapt to changing needs and promote innovation, while making the best use of available resources. 5.1 Co-ordinate across government; 5.2 Simplify and standardise L&P to minimise complexity; 5.3 Keep L&P flexible and responsive to changing needs”.

⁵³ D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, *Codice della protezione civile*, art. 26, *Ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale*.

⁵⁴ C. VENTIMIGLIA, *Una emergenza da inefficienza: poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile*, in *Il Consiglio di Stato*, 4, 2004, p. 941-975.

⁵⁵ Cfr. F. CARNELUTTI, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, p. 1193