

Riforme del PNRR: a che punto siamo sulla transizione ecologica?

Avanzamenti e criticità secondo
le voci della società civile



The Good Lobby Italia
in collaborazione con



Il presente documento è stato
redatto da:

Bernardo Biscaretti,
Federico Anghel 
The Good Lobby

Alberto Pampalone
Osservatorio civico PNRR

Data di chiusura pubblicazione
Febbraio 2026

Contatti

thegoodlobby.it

info@thegoodlobby.it

bernardo@thegoodlobby.it

Progetto grafico e impaginazione
Is.studio

Indice

1.	Introduzione	05
	Un anno dopo il primo report, facciamo il punto sugli avanzamenti e ascoltiamo le voci della ricerca e della società civile	
2.	Missione 2: Transizione verde e sostenibilità ecologica	08
	Riforma 12 Strategia nazionale per l'economia circolare	
	Riforma 13 Programma nazionale per la gestione dei rifiuti	
3.	Missione 7: RePowerEU	14
	Riforma 01 Semplificazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili	
	Riforma 02 Riduzione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente	
	Riforma 03 Riduzione dei costi di connessione degli impianti di produzione del biometano	
	Riforma 04 Mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti PPA (Power Purchase Agreement) da fonti rinnovabili	
	Riforma 05 Piano Nuove Competenze Transizioni	





UN ANNO DOPO IL PRIMO REPORT, FACCIAMO IL PUNTO SUGLI AVANZAMENTI E ASCOLTIAMO LE VOCI DELLA RICERCA E DELLA SOCIETÀ CIVILE

Le riforme del PNRR hanno un calendario, scadenze, milestone, target trimestrali. Hanno date precise di entrata in vigore, decreti pubblicati, piattaforme attivate. Ma una riforma non coincide semplicemente con la sua scadenza. Una riforma comincia davvero quando finisce il cronoprogramma. A un anno dalla pubblicazione del nostro primo report, torniamo sulle riforme del Piano non per fotografare solamente lo stato dell'arte, ma per misurare ciò che accade dopo il momento formale del conseguimento. Se a dicembre 2024 la domanda era "a che punto siamo?", oggi la domanda risulta più scomoda: qual è il cambiamento atteso da queste riforme? Quale direzione stanno prendendo?

Il PNRR ha imposto una velocità inedita al processo legislativo. Molte misure sono state approvate sotto la pressione di un vincolo esterno chiaro: senza il

Il PNRR ha imposto una velocità inedita al processo legislativo. Molte misure sono state approvate sotto la pressione di un vincolo esterno chiaro: senza il raggiungimento di determinati obiettivi, le risorse non sarebbero arrivate.

raggiungimento di determinati obiettivi, le risorse non sarebbero arrivate. Questa dinamica ha avuto un effetto ambivalente. Da un lato ha sbloccato riforme attese da anni; dall'altro ha spesso ridotto il dibattito pubblico a una corsa contro il tempo, in cui il successo veniva misurato più sulla base dell'adempimento che sulla qualità dell'impianto normativo e progettuale.

Oggi molte riforme risultano formalmente conseguite. Ma è proprio in questa fase che emergono le questioni più rilevanti: la capacità amministrativa dei territori, la coerenza tra livelli di governo, l'allineamento tra obiettivi ambientali e scelte industriali, la stabilità del quadro regolatorio, la tenuta sociale delle decisioni adottate. È nella fase attuativa che si comprende se una riforma è stata un passaggio burocratico o l'inizio di un cambiamento strutturale. Questo aggiornamento nasce dall'esigenza di spostare lo sguardo

dalla dimensione formale a quella sostanziale. Per ciascuna riforma analizzata abbiamo ricostruito cosa è accaduto nel corso del 2025, quali passaggi sono stati compiuti, quali snodi restano aperti e quali rischi si profilano all'orizzonte. Ma abbiamo scelto di non fermarci a una ricognizione tecnica.

Accanto ad ogni scheda di aggiornamento abbiamo affiancato il contributo di esperti ed esperte provenienti da ambiti diversi – università, ricerca, giornalismo ambientale, attivismo civico – chiedendo loro di leggere la riforma non solo per ciò che prevede, ma per ciò che produce o rischia di produrre. Alcuni interventi sono volutamente

più tecnici, concentrati su meccanismi regolatori e dinamiche di mercato; altri assumono un taglio più politico e valoriale, interrogando la coerenza delle misure con gli obiettivi di giustizia climatica, equità sociale e sostenibilità di lungo periodo.

Abbiamo deciso di non uniformare i linguaggi e le impostazioni, con l'obiettivo di preservare l'eterogeneità dei contributi, che per noi rappresentano una risorsa importante. Le riforme strutturali toccano interessi, visioni e priorità differenti: ridurle a una lettura neutra o meramente amministrativa significherebbe impoverire il dibattito. In questo senso, l'aggiornamento non offre una voce unica, ma restituisce la pluralità di sguardi che oggi attraversano il confronto pubblico sulle trasformazioni in corso.

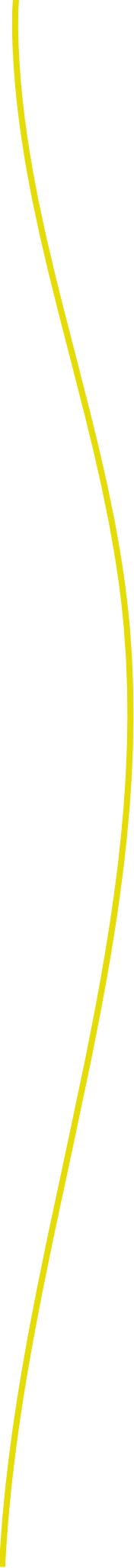
Le aree analizzate – dalla gestione dei rifiuti alla semplificazione per le rinnovabili, dalla riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi al mercato dei PPA, fino alle politiche per le competenze – mostrano un tratto comune: il quadro normativo è in larga parte definito, ma la sua efficacia dipenderà dall'implementazione concreta. Digitalizzare una procedura non significa automaticamente semplificarla. Ridurre un sussidio dannoso non equivale necessariamente a rendere più equa la fiscalità ambientale. Introdurre nuove piattaforme o nuovi strumenti di mercato non garantisce, da solo, stabilità e investimenti.

Questo aggiornamento non ha l'ambizione di coprire l'intero perimetro delle 68 riforme del Piano. La scelta è stata quella di concentrarsi su un nucleo selezionato di interventi, con un'attenzione particolare alle riforme ambientali della Missione 2, non ancora portate a compimento, e a quelle riconducibili alla Missione 7 del RePowerEU, ambiti nei quali la fase attuativa appare oggi particolarmente rilevante per misurare la coerenza tra obiettivi dichiarati e traiettorie effettive.

Se il primo report voleva riportare le riforme al centro dell'attenzione

Accanto ad ogni scheda di aggiornamento abbiamo affiancato il contributo di esperti ed esperte provenienti da ambiti diversi – università, ricerca, giornalismo ambientale, attivismo civico – chiedendo loro di leggere la riforma non solo per ciò che prevede, ma per ciò che produce o rischia di produrre.

Perché il rischio, ieri come oggi, è che le riforme diventino semplici bandierine spuntate in un elenco di impegni europei. Ma ciò che davvero conta non è la spunta, bensì la direzione.



della società civile, questo aggiornamento prova a fare un passo ulteriore: interrogare la qualità del cambiamento in atto. Perché il rischio, ieri come oggi, è che le riforme diventino semplici bandierine spuntate in un elenco di impegni europei. Ma ciò che davvero conta non è la spunta, bensì la direzione. Le scadenze del PNRR passeranno. Gli effetti delle riforme resteranno. È questo il terreno che abbiamo scelto di osservare, di certo più complesso e meno celebrativo, ma sostanziale per il futuro delle attuali e nuove generazioni.

MISSIONE 2 RIFORME SETTORIALI

2. → Transizione verde e sostenibilità ecologica



M2 RIFORMA12

STRATEGIA NAZIONALE PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

STATO

IN CORSO

COMPONENTE

Economia circolare e agricoltura sostenibile

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)

DESCRIZIONE

Questa riforma prevede un nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti, incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclaggio e dell'utilizzo di materie prime secondarie, la revisione del sistema di tassazione ambientale, il diritto al riutilizzo e alla riparazione, la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi, il sostegno agli strumenti normativi esistenti (quali la legislazione sulla cessazione della qualifica di rifiuto, o End of Waste, e i Criteri Ambientali Minimi nel quadro degli appalti verdi), il sostegno al progetto di simbiosi industriale.

OBIETTIVI

- Spostare sistema produttivo e consumi verso un modello di economia circolare.
- Ridurre la produzione di rifiuti.
- Aumentare il riuso e il riciclo di qualità.
- Rafforzare l'autonomia strategica sulle materie prime.

COSA È STATO FATTO NEL 2025



- Pubblicato lo stato di attuazione e l'aggiornamento del cronoprogramma della Strategia nazionale per l'economia circolare (6 marzo 2025).
- Aggiornato il quadro di governance tramite l'Osservatorio per l'economia circolare.
- Avanzata l'implementazione della tracciabilità digitale dei rifiuti con l'operatività del RENTRI e l'apertura delle finestre di iscrizione previste nel 2025, inclusa la finestra avviata il 15 dicembre 2025 e chiusa (con scadenza ormai trascorsa) il 13 febbraio 2026.
- Adottato un ulteriore aggiornamento del cronoprogramma con decreto dipartimentale 3 ottobre 2025 n. 184, pubblicato il 12 novembre 2025.

PROSSIMI PASSI



- Completare l'estensione del RENTRI alle categorie interessate dalle prossime finestre di iscrizione.
- Attuare le misure previste dal cronoprogramma aggiornato su responsabilità estesa del produttore, End of Waste, Criteri Ambientali Minimi e simbiosi industriale.
- Rafforzare il monitoraggio e il coordinamento attuativo tramite l'Osservatorio per l'economia circolare.
- Migliorare la qualità delle filiere di raccolta e trattamento, compresa l'efficacia dei regimi EPR.
- Rendere più capillari e omogenei sul territorio i sistemi di raccolta dei rifiuti domestici pericolosi.

POSSIBILI RISCHI E CRICITÀ

Attuazione disomogenea tra territori per differenze di capacità amministrativa e impiantistica; slittamenti dovuti a decreti attuativi e complessità tecnica; tracciabilità digitale che rischia di ridursi a mero adempimento burocratico se non accompagnata da interoperabilità e controlli; conflitti tra interessi industriali, consorzi e obiettivi ambientali su EPR ed End of Waste.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

Formalmente chiude nel 2026, ma il cronoprogramma aggiornato della Strategia nazionale per l'economia circolare prevede misure e target con attuazione oltre il 2026.

STATO

 IN CORSO

COMPONENTE

Economia circolare e agricoltura sostenibile

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)

DESCRIZIONE

La riforma prevede l'attuazione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, che funge da quadro di riferimento per orientare in modo più coerente e omogeneo la gestione dei rifiuti sul territorio nazionale. Il programma mira a rafforzare la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, riducendo il ricorso allo smaltimento in discarica, migliorando il monitoraggio e limitando i rischi di infrazione a livello europeo, in coerenza con la pianificazione regionale.

OBIETTIVI

- Ridurre la dipendenza dalla discarica e superare il ricorso a soluzioni emergenziali nella gestione dei rifiuti.
- Migliorare le performance di raccolta differenziata e ridurre i divari territoriali tra Regioni.
- Rafforzare la capacità di programmazione, monitoraggio e coordinamento tra livello nazionale e regionale.
- Prevenire e chiudere le procedure di infrazione UE in materia di gestione dei rifiuti.

COSA È STATO FATTO NEL 2025


- Rendicontati e consolidati i risultati collegati agli obiettivi PNRR della riforma, con particolare attenzione agli indicatori relativi alla riduzione delle criticità strutturali nella gestione dei rifiuti.
- Consolidati i target relativi alla riduzione delle discariche abusive oggetto di procedure di infrazione UE, confermando il percorso di rientro rispetto a una delle principali aree di vulnerabilità del sistema nazionale.
- Consolidati i risultati relativi alla riduzione dei divari territoriali nei tassi di raccolta differenziata, sulla base dei dati ISPRA, a conferma di un miglioramento nella capacità di alcune aree del Paese di avvicinarsi agli standard richiesti.
- Riportati nella sesta Relazione al Parlamento i risultati già raggiunti entro dicembre 2024, inserendoli nel quadro di monitoraggio e verifica dell'attuazione complessiva del PNRR.
- Valorizzati, nella fase di rendicontazione, gli avanzamenti già conseguiti sul piano della programmazione nazionale, del coordinamento con i livelli territoriali e della tenuta complessiva degli obiettivi di riforma.

PROSSIMI PASSI



- Stabilizzare i risultati conseguiti, evitando arretramenti nella capacità dei territori di mantenere gli standard raggiunti.
- Completare la chiusura o la regolarizzazione delle situazioni residue legate alle discariche non ancora conformi, così da ridurre ulteriormente il rischio di contenzioso e criticità ambientali.
- Rafforzare l'allineamento tra programmazione nazionale e pianificazione regionale, per rendere più coerente la traduzione degli obiettivi strategici nelle scelte operative dei territori.
- Tradurre gli obiettivi di policy in maggiore capacità impiantistica e migliore qualità dei servizi territoriali, soprattutto nelle aree che continuano a registrare ritardi o fragilità strutturali.

POSSIBILI RISCHI E CRICITÀ

Ritardi nelle procedure di gara e negli appalti, colli di bottiglia autorizzativi e disomogeneità territoriali che possono rallentare sia gli interventi di chiusura e bonifica sia il miglioramento strutturale dei sistemi di raccolta e gestione dei rifiuti.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

La riforma, intesa come adozione del Programma nazionale, risulta conseguita. L'attuazione prosegue nella fase di consolidamento dei risultati, con attività di monitoraggio continuo e chiusura di eventuali casi residui oltre il 2025.

LA PAROLA ALLA SOCIETÀ CIVILE

Commento di **Rossano Ercolini**, presidente di Zero Waste Italy e direttore del Centro Ricerca RZ di Capannori

IL PNRR È STATA ED È UNA GRANDE OCCASIONE PER IL NOSTRO PAESE di promuovere **buone pratiche di gestione ambientale** in generale e degli scarti in particolare. Esso non solo ha previsto il finanziamento di progetti “emancipativi” nella gestione dei rifiuti nel segno della **Economia Circolare** (alternativa alla fallimentare economia lineare- prendi-usa-butta) ma ha anche segnato il percorso di **riforme strutturali** in tal senso. Una di queste riguarda l’allineamento in tutto e per tutto al **Pacchetto per un’economia rigenerativa** che sulla scorta del **Do No Significant Harm Principle (DNSH)** previsto dal Regolamento UE 241/2021 introdotto dal Regolamento “Tassonomia” del 2020/852 prevede tra l’altro al punto 4 (tra sei punti) relativo appunto ad **Economia Circolare e Riciclo rifiuti** che **tutti i trattamenti termici di scarti**, assimilati normativamente ad incenerimento, debbano essere inseriti tra le **barriere** alla applicazione dell’economia circolare e di altri 5 principi ambientali.

Il contrario di ciò che sta avvenendo in Italia, dove al di fuori del PNRR si è scatenata **l’industria dell’incenerimento**, con i progetti di Roma e della Sicilia. Eh sì, il pericolo è che, come sempre, in Italia il legislatore riesca a **cambiare le carte in tavola**, facendo passare a fronte di buone leggi in sede UE “riforme” che di fatto le contrastano, ubbidendo alle lobby iperattive dell’industria sporca e della plastica. Occorre essere chiari: **l’economia circolare è alternativa all’incenerimento**, che oltre a non recuperare materia, la incenerisce, fornendo un gran contributo alle discariche che devono “ospitare” rifiuti anche tossici, e **produce inoltre rilevanti emissioni di anidride carbonica** ricadenti nell’ETS e nella carbon tax.

Altro aspetto da evitare, purtroppo già presente nel PNRR, è il finanziamento all’acquisto dei cosiddetti **“cassonetti intelligenti”** che, dati alla mano, significano invece **raccolte differenziate molto contaminate da flussi estranei**, rendendo merceologicamente sporche le raccolte differenziate, soprattutto, ma non solo, del multimateriale, con medie di materiali estranei che arrivano fino al **55% del totale differenziato**, vedi dati ARRR Toscana per ATO Sud Arezzo, Siena, Grosseto.

Infine, occorre con chiarezza applicare, sulla base del Reg. 852/2020, la **Responsabilità Estesa dei Produttori**, che attraverso il **CONAI** deve remunerare i comuni per almeno **l’80% dei costi sostenuti** per la raccolta degli imballaggi e non, invece, come

Il pericolo è che, come sempre, in Italia il legislatore riesca a cambiare le carte in tavola, facendo passare a fronte di buone leggi in sede UE “riforme” che di fatto le contrastano, ubbidendo alle lobby iperattive dell’industria sporca e della plastica.

sta avvenendo da oltre quattro anni, per non più del **30-40%**, come calcolato dall'agenzia ARERA. Attendiamo anche che, con la riforma in carico al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, si applichi il **diritto alla riparazione**, nel segno non solo della preparazione per il riutilizzo ma di un vero **allungamento del ciclo di vita dei prodotti**, fuori dall'usa e getta e dalla **obsolescenza programmata**. Occorre, sul modello di diverse realtà europee, Germania, Francia, Austria e adesso anche Capannori in Italia, prevedere **bonus per le riparazioni** e accordi nazionali e locali che rilancino settori come quelli dei riparatori, massacrati da anni di "rottamazioni" sconsiderate e da irresponsabili "Black Friday".

Anche la **partita del tessile**, sempre più dominato dai colossi della **Fast Fashion**, deve prevedere una responsabilizzazione dei produttori, aiutando una filiera come quella italiana, vedi il distretto di Prato, sia a incentivare la riparazione e il riuso, sia la **rigenerazione dei tessuti** come lane, cotone ed altri tessuti con quantitativi di poliesteri inferiori al 12%. Infine, ma non certo per importanza, dev'essere applicata la **plastic tax**, che sta uccidendo il riciclo della plastica a livello nazionale. Infatti, se non si tassa la plastica di derivazione **vergine**, il riciclo nazionale, compreso quello di PET e PP, rischia di crollare. Occorre che **la plastica**

Infine, ma non certo per importanza, dev'essere applicata la plastic tax, che sta uccidendo il riciclo della plastica a livello nazionale. Infatti, se non si tassa la plastica di derivazione vergine, il riciclo nazionale, compreso quello di PET e PP, rischia di crollare.

usa e getta venga disincentivata. Per questo l'attuazione del Regolamento UE che istituisce il **Deposit System**, già applicato in 18 Paesi europei incluso Malta, deve quanto prima essere attuata anche in Italia. Ci rincuora che su questo ci siano già **quattro proposte di legge bipartisan in Parlamento**, ma ora è il momento di approvarle.

Per concludere, e più in generale: **basta demonizzare le discariche**, che si sconfiggono riducendo, differenziando e riciclando i rifiuti, e non opponendo in modo subdolo inceneritori a discariche come se gli inceneritori non avessero bisogno di interrare gli scarti nocivi, promovendo la inquinante e dissipativa combustione dei rifiuti. Si possono anche ridurre gli stessi **RUR, Rifiuti urbani residui**, con impianti di **recupero meccanico** che, utilizzando in modo combinato lettori ottici e intelligenza artificiale, possono essere ridotti, recuperando materiali e grazie alle perdite di massa, di **oltre l'80%**. In questo modo, a fronte di raccolte differenziate all'80% e oltre, non più dell'8-9% andrà in discarica, detossificato e stabilizzato. Naturalmente anche i produttori dovranno cominciare a progettare e ad immettere sul mercato **prodotti riusabili, riciclabili e da un lungo ciclo di vita**. Insomma, tutti, cittadini consumatori, produttori e politica, dovranno applicare **strategie win-win per far pace con la natura**.

Per maggiori informazioni, contatta: centrorifiutizero@gmail.com

MISSIONE 2 RIFORME SETTORIALI

3. → RePowerEU



M7 RIFORMA 01

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AUTORIZZATIVE PER LE ENERGIE RINNOVABILI

STATO

IN CORSO

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)

DESCRIZIONE

La riforma introduce un quadro normativo unitario per i regimi amministrativi applicabili agli impianti da fonti energetiche rinnovabili, attraverso il Testo Unico sulle rinnovabili (D.Lgs. 190/2024), entrato in vigore a fine 2024 e successivamente corretto nel 2025. L'intervento mira a superare la frammentazione normativa e procedurale esistente, agendo su tre leve principali: definizione di un riferimento nazionale per aree idonee e zone di accelerazione, digitalizzazione dei procedimenti autorizzativi tramite sportello unico, standardizzazione della modulistica nazionale.

OBIETTIVI

- Consolidare e razionalizzare la normativa sulle fonti energetiche rinnovabili.
- Rendere le procedure autorizzative più semplici, uniformi e prevedibili sul territorio nazionale.
- Ridurre tempi, incertezze e contenziosi nei procedimenti autorizzativi.
- Favorire la diffusione degli impianti FER attraverso regimi amministrativi chiari e digitalizzati.

COSA È STATO FATTO NEL 2025



- **Assestamento del Testo Unico:** il D.Lgs. 190/2024 ha messo ordine nei regimi amministrativi (attività libera, PAS, autorizzazione unica); nel corso del 2025 è stato approvato il decreto correttivo D.Lgs. 178/2025, entrato in vigore l'11 dicembre 2025.
- **Aree idonee e zone di accelerazione:** il 21 maggio 2025 il GSE ha pubblicato la Piattaforma Aree Idonee (PAI) e la mappa nazionale delle zone di accelerazione, definendo un quadro di riferimento nazionale su cui Regioni e Province autonome devono innestare le proprie scelte pianificatorie.
- **Digitalizzazione delle procedure:** il SUER (Sportello Unico Energie Rinnovabili) è operativo come piattaforma per l'invio, la gestione e il monitoraggio delle istanze. Nel 2025 è stato adottato il DM MASE 11 dicembre 2025, n. 441, che introduce i modelli unici nazionali per PAS e Autorizzazione Unica.

PROSSIMI PASSI



- **Entrata a regime dei modelli unici nazionali:** dall'11 aprile 2026 diventano lo standard operativo per PAS e Autorizzazione Unica.
- **Rafforzamento dell'uso effettivo del SUER** da parte degli enti procedenti, puntando su interoperabilità dei flussi e utilizzo quotidiano nei procedimenti.
- **Passaggio dalla mappatura nazionale alle scelte territoriali,** tramite integrazione e aggiornamenti da parte di Regioni e Province autonome su aree idonee e zone di accelerazione.

POSSIBILI RISCHI E CRICITÀ

Restano possibili disallineamenti territoriali nell'applicazione delle regole nazionali, legati a differenze nelle velocità di attuazione e nelle capacità amministrative dei diversi enti. Anche la digitalizzazione può rivelarsi parziale, se lo sportello unico non si traduce in uno strumento effettivamente integrato ma rimane un adempimento soprattutto formale. A ciò si aggiungono i contenziosi relativi all'individuazione delle aree idonee e non idonee e i conflitti tra livelli di governo, che possono incidere sui tempi di sviluppo degli impianti.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

Nel 2026 la riforma è ancora in corso: non può dirsi chiusa finché regioni, province e comuni non usano stabilmente SUER e i modelli unici nelle pratiche. L'11 aprile 2026, quando i modelli unici diventano obbligatori come standard, è la data da cui valutare l'effetto reale sul territorio.

LA PAROLA ALLA SOCIETÀ CIVILE

Commento di **Gianluca Ruggieri**, Ricercatore dell'università dell'Insubria e presidente della cooperativa ènostra

IL PRINCIPALE RISULTATO ACQUISITO IN MERITO ALLE PROCEDURE autorizzative per le energie rinnovabili è la predisposizione del cosiddetto **Testo Unico sulle Rinnovabili**, cioè il **D.Lgs. 190/2024** sulla disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, che peraltro arriva a valle di una serie di provvedimenti succedutisi negli anni immediatamente precedenti. Arrivare a un **unico riferimento legislativo** in una materia così complessa rappresenta già di per sé un passaggio rilevante. I regimi definiti sono fondamentalmente tre: **l'edilizia libera**, basata su un regime di comunicazioni più che di autorizzazioni; **la Procedura Abilitativa Semplificata, PAS**, demandata ai comuni e applicabile alla maggior parte dei progetti fotovoltaici anche di grandi dimensioni; **l'Autorizzazione Unica**, prevista per tutti i progetti che richiedono una **Valutazione di Impatto Ambientale**.

Alla sua pubblicazione, però, il **Testo Unico** ha sollevato diverse critiche da parte degli operatori di mercato, che hanno portato a **cinque successivi provvedimenti correttivi**, il più importante dei quali è il **D.Lgs. 178/2025**. Questa è una prima criticità evidente: non siamo ancora davanti a un **quadro stabile** e questa continua evoluzione normativa complica inevitabilmente le prospettive degli operatori.

Questa è una prima criticità evidente: non siamo ancora davanti a un quadro stabile e questa continua evoluzione normativa complica inevitabilmente le prospettive degli operatori.

In un mercato che corre rapidamente come quello fotovoltaico, una certa evoluzione delle regole può anche essere fisiologica, ma resta il fatto che un **maggiore coinvolgimento degli stakeholder** nella fase di definizione legislativa avrebbe probabilmente evitato almeno una parte degli interventi successivi.

Tra gli aspetti che hanno sollevato più perplessità c'è il fatto che il **Testo Unico**, rispetto alla normativa precedente, **estende in modo significativo il campo di applicazione della PAS**, riducendo invece lo spazio per l'edilizia libera. Per esempio, per interventi su **coperture piane** o che richiedano la **rimozione di amianto** è ora richiesta la PAS, a differenza di quanto avveniva in passato. Anche in ambito industriale, le nuove regole prevedono il ricorso alla PAS nella stragrande maggioranza dei casi. Questo allargamento, se da una parte avvicina il livello decisionale alla popolazione locale, dall'altra scarica un **notevole aggravio di responsabilità sulle amministrazioni comunali**. Un aggravio che potrebbe forse essere gestito meglio attraverso la costituzione di **consorzi o unioni di comuni** in grado di coordinarsi nella gestione dei procedimenti autorizzativi.

Gli ultimi interventi correttivi hanno comunque introdotto alcune novità importanti. Una delle più rilevanti riguarda gli **impianti fotovoltaici sulle coperture degli edifici**, nelle relative **aree pertinenti** e sulle **strutture di copertura dei parcheggi**. Non è più possibile per le amministrazioni comunali introdurre **divieti generali e astratti** all'installazione di impianti FER su queste superfici, per le quali sono peraltro previste **procedure autorizzative semplificate**. In pratica, non è più consentito vietare installazioni in tutto il **centro storico**, compresi gli edifici non vincolati. In questi casi il parere della **Soprintendenza** resta obbligatorio, ma **non è più vincolante**.

Più in generale, la nuova normativa prevede la definizione delle **aree idonee** a livello nazionale, eventualmente estendibili a livello regionale, mentre **non esistono più le aree non idonee**. La distinzione, quindi, non è più tra aree consentite e aree vietate, ma tra aree in cui **i processi autorizzativi sono semplificati** e il resto del territorio, dove il percorso resta più complesso e accidentato.

Siamo quindi in presenza di alcuni **passi avanti**, ma la domanda vera è un'altra: saranno davvero decisivi. Da ormai diversi anni le **fonti rinnovabili**, e in particolare solare ed eolico, si sono affermate come le tecnologie in grado di produrre elettricità al **costo più basso**. Questa convenienza, però, non sempre si è tradotta integralmente in bolletta. Gli operatori di mercato, da tempo, si dichiarano disponibili a rinunciare a **incentivi economici generalizzati**, che possono avere senso solo in casi specifici, come la rimozione dell'amianto o il sostegno a determinate categorie di utenti, in cambio di una maggiore **certezza nei percorsi autorizzativi**.

Ed è qui che il nodo torna a stringersi. Nonostante alcuni progressi, **il quadro regolatorio non offre ancora certezze sufficienti**. L'**instabilità normativa**, la **sovrapposizione di competenze** tra una pluralità di enti e la **complessità delle regole** continuano ad alimentare il contenzioso davanti a **TAR, Consiglio di Stato e talvolta Corte costituzionale**. Il risultato è piuttosto chiaro: si realizzano **meno impianti di quanti se ne potrebbero realizzare**, si affrontano **maggiori costi legali** e si mantiene un **profilo di rischio elevato**, che spinge inevitabilmente gli investitori a chiedere rendimenti più alti. E così si finisce per tornare agli **incentivi pubblici**, che in un contesto davvero stabile sarebbero in larga parte superflui, visto che oggi il **fotovoltaico** si ripaga già con i ricavi dell'energia.

La nuova normativa prevede la definizione delle aree idonee a livello nazionale, eventualmente estendibili a livello regionale, mentre non esistono più le aree non idonee.

Per maggiori informazioni, contatta:
gianluca.ruggieri@uninsubria.it

STATO

 IN CORSO

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)

DESCRIZIONE

La riforma mira a ridurre progressivamente le sovvenzioni dannose per l'ambiente, in particolare quelle che favoriscono l'uso dei combustibili fossili, utilizzando come riferimento tecnico il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli (SAD/SAF) pubblicato annualmente dal MASE. L'intervento è concepito come un percorso graduale e vincolante, volto a razionalizzare i sussidi inefficienti, definire una traiettoria di phase-out coerente con gli obiettivi climatici e individuare eventuali misure compensative.

OBIETTIVI

- Ridurre progressivamente i sussidi ambientalmente dannosi, a partire da quelli legati ai combustibili fossili.
- Garantire coerenza tra politiche di decarbonizzazione e scelte di bilancio pubblico.
- Raggiungere una riduzione dei SAD pari ad almeno 2 miliardi di euro entro il 2026 e definire un calendario per un'ulteriore riduzione di almeno 3,5 miliardi di euro entro il 2030.
- Rafforzare la trasparenza e la tracciabilità dei sussidi pubblici con impatto ambientale.

COSA È STATO FATTO NEL 2025



- Consultazione con i portatori di interessi e relazione sui risultati: la milestone PNRR relativa all'adozione della relazione sugli esiti della consultazione risulta completata al 31 dicembre 2024, costituendo il presupposto formale per l'avvio della riforma.
- Primo intervento normativo su un SAD strutturale: nel 2025 è stata avviata la riduzione del sussidio legato al differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio (classificato come SAD nel Catalogo). Il decreto ministeriale del 14 maggio 2025, in attuazione del D.Lgs. 28 marzo 2025, n. 43, ha dato avvio a un meccanismo di avvicinamento delle accise in un arco di cinque anni a partire dal 2025, con una prima rimodulazione pari a -1,50 cent/litro sulla benzina e +1,50 cent/litro sul gasolio.
- Aggiornamento del quadro informativo: nel 2025 è stato pubblicato l'aggiornamento del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli, che continua a costituire la base tecnica per l'individuazione dei sussidi riformabili.

PROSSIMI PASSI



- Completare e rendere pienamente operativi gli atti normativi necessari a dare attuazione alla traiettoria di riduzione dei SAD prevista dal PNRR.
- Proseguire con le rimodulazioni annuali delle accise previste dal meccanismo di avvicinamento avviato nel 2025.
- Definire in modo esplicito le misure compensative, evitando interventi a saldo ambientale nullo o regressivo.

POSSIBILI RISCHI E CRICITÀ

Tra le possibili criticità vi sono uno stop-and-go politico e pressioni settoriali che possono tradursi in rinvii o deroghe, indebolendo la traiettoria di riduzione. Anche le misure compensative potrebbero rivelarsi poco mirate, con effetti distributivi regressivi o un impatto ambientale limitato. Resta inoltre il rischio di uno scarto tra atti adottati e risultati effettivi, così come quello di difficoltà di monitoraggio e tracciabilità che rendano meno trasparente la verifica dei progressi.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

Nel 2026 la riforma risulta ancora in corso e in ritardo rispetto alla tabella di marcia PNRR. Il completamento si gioca su due elementi: atti pienamente operativi e una riduzione effettiva dei SAD misurabile entro il 2026, accompagnata da un calendario credibile fino al 2030.

LA PAROLA ALLA SOCIETÀ CIVILE

Commento di **Luca Aterini** caporedattore di *greenreport.it*

A CHE PUNTO SIAMO? L'ULTIMO CATALOGO SU TALI SUSSIDI, APPENA pubblicato dal ministero dell'Ambiente (Mase), stima siano presenti in Italia **sussidi ambientalmente favorevoli (Saf)** per 71,8 mld di euro, incerti (Sai) per 26,3 mld di euro e dannosi (Sad) per 25,3 mld di euro, di cui 19,6 mld di euro destinati alle fonti fossili (Ffs). All'interno dei Saf pesa in modo particolare il sostegno al recupero dell'edilizia e all'efficienza energetica, che da solo vale 51 mld di euro, un'anomalia rispetto al quadro precedente al 2023. La stessa analisi,

L'ultimo Catalogo su tali sussidi, appena pubblicato dal ministero dell'Ambiente (Mase), stima siano presenti in Italia sussidi ambientalmente favorevoli (Saf) per 71,8 mld di euro

tuttavia, precisa che **«non è da ritenersi esaustiva»**, perché restano ancora aree da esplorare, identificare e valutare.

L'assenza di una **definizione condivisa a livello internazionale dei sussidi ambientalmente dannosi** rende le stime molto variabili. Se il **Government** parla di 25,7 mld di euro di Sad per il 2022, il **Fondo monetario internazionale** stima per lo stesso anno 63 miliardi di dollari, mentre **Legambiente** arriva a 94,8 mld di euro. Al di là delle differenze di metodo, resta il fatto che la grande maggioranza dei Sad riguarda i **sussidi ai combustibili fossili**, che si distinguono in **espliciti e impliciti**.

I sussidi espliciti consistono in **spese pubbliche dirette per mantenere artificialmente bassi i prezzi dell'energia**, come nel caso delle misure contro il caro energia. Quelli impliciti, molto più diffusi, derivano invece dalla sottostima dei costi ambientali e sociali dei combustibili fossili - le cosiddette esternalità negative - o da **agevolazioni fiscali sul loro consumo**. In questa prospettiva diventa evidente perché il taglio dei Sad sia un tema politicamente delicato: coinvolge direttamente alcune categorie di cittadini-consumatori. Tra gli esempi più rilevanti c'è il **differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio**, con un differenziale di accisa a favore del diesel pari a 3,1 mld di euro nel 2024.

La **legge di Bilancio 2026** ha affrontato proprio questo punto, **parificando le aliquote dell'accisa sulla benzina e sul gasolio utilizzato come carburante**. Le due aliquote vengono portate entrambe a 67,29 centesimi di euro al litro dal 1° gennaio 2026. Restano esclusi dall'aumento i carburanti utilizzati a scopi agricoli e industriali e viene mantenuto il **regime fiscale agevolato per i biocarburanti**.

In concreto, l'**accisa sulla benzina** viene ridotta di 4,05 centesimi al litro, mentre quella sul gasolio viene aumentata dello stesso importo per arrivare all'allineamento. Il maggior gettito previsto è

pari a 552,4 milioni di euro nel 2026, anche perché le auto diesel in circolazione sono più numerose di quelle a benzina. Questo gettito viene destinato al **Fondo per l'attuazione della delega fiscale**, contribuendo quindi alla copertura dei costi della riforma fiscale avviata nel 2023, invece che al finanziamento del **trasporto pubblico locale**, come inizialmente ipotizzato.

Si poteva fare meglio? Dal punto di vista formale, la manovra consente al Governo di rispettare il principale obiettivo previsto dal **PNRR sulla riforma dei Sad**, cioè **ridurre almeno 2 miliardi di euro di sussidi dannosi entro il 2026 e 3,5 miliardi di euro entro il 2030**. Tuttavia si tratta soprattutto di una **conformità formale**: il Sad individuato nel differenziale diesel-benzina viene eliminato, ma allo stesso tempo viene ridotta l'aliquota sulla benzina, che resta comunque un combustibile fossile.

Anche l'utilizzo dell'extra gettito non produce effetti diretti sul piano ambientale. Secondo alcune proposte avanzate dal think tank climatico **Ecco**, almeno una parte dei **552,4 milioni di euro**

avrebbe potuto essere utilizzata per correggere il **Sad implicito che grava sull'elettricità utilizzata per la ricarica dei veicoli elettrici**, oggi penalizzata da componenti fiscali e parafiscali nelle tariffe.

In ogni caso, **la riforma dei Sad dovrà necessariamente proseguire nei prossimi anni**. Secondo le stime del Catalogo, restano 25,3 mld di euro di sussidi ambientalmente dannosi da riorientare, una cifra superiore all'intera **manovra di bilancio 2026**, pari a circa **22 mld di euro**. La questione centrale sarà riuscire a farlo in modo **socialmente sostenibile**, redistribuendo il gettito tra le categorie più esposte e inserendo questa revisione in una più ampia riforma fiscale progressiva.

Gli spazi di manovra non mancano. Un recente studio della **Scuola superiore Sant'Anna di Pisa** e del **LMU di Monaco** mostra infatti come l'attuale **sistema fiscale italiano sia regressivo per i contribuenti più ricchi**, nonostante quanto previsto dall'articolo 53 della Costituzione. Gli autori stimano che una riforma organica della tassazione su reddito e capitale potrebbe generare circa **26 miliardi di euro**, intervenendo solo sull'**1% più ricco della popolazione**. Una cifra che rappresenterebbe una fonte significativa di finanziamento per la transizione ecologica, rendendola al tempo stesso più equa e più accettabile dal punto di vista sociale.

Per maggiori informazioni, contatta: l.aterini@greenreport.it

In questa prospettiva diventa evidente perché il taglio dei Sad sia un tema politicamente delicato: coinvolge direttamente alcune categorie di cittadini-consumatori.

STATO

 IN CORSO

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)

DESCRIZIONE

La riforma mira a facilitare l'integrazione del biometano nel sistema energetico e nel mercato del gas naturale, intervenendo sui costi e sulle condizioni di connessione degli impianti di produzione alle reti di trasporto e distribuzione. L'obiettivo è superare uno dei principali colli di bottiglia allo sviluppo del biometano in Italia, attraverso regole nazionali più favorevoli alla connessione, una maggiore integrazione tra reti e meccanismi di condivisione dei costi che incentivino sia i produttori sia gli investimenti infrastrutturali. Ridurre i costi di connessione alla rete a carico dei produttori di biometano.

OBIETTIVI

- Incentivare gli investimenti nelle reti gas per l'integrazione dei gas rinnovabili.
- Migliorare la flessibilità e l'efficienza del sistema gas, contribuendo alla decarbonizzazione e alla sicurezza energetica.
- Favorire la diffusione del biometano come risorsa rinnovabile nel mix energetico nazionale.

COSA È STATO FATTO NEL 2025


- Stato della milestone PNRR: la scadenza prevista per il terzo trimestre 2025 (entrata in vigore della legislazione per la riduzione dei costi di connessione) risulta mancata; la milestone è indicata come "in ritardo" negli strumenti ufficiali di monitoraggio aggiornati a inizio 2026.
- Evoluzione normativa a fine 2025: nel percorso di approvazione della legge di bilancio 2026 è stata introdotta una norma sul collegamento degli impianti di biometano alla rete gas, che prevede l'obbligo di allaccio per i gestori delle reti di trasporto e distribuzione e attribuisce ad ARERA il compito di aggiornare entro 45 giorni le condizioni tecniche ed economiche del servizio di connessione. La disposizione è entrata in vigore con la Legge 30 dicembre 2025, n. 199, dal 1 gennaio 2026.
- Contesto regolatorio preesistente: già dal 2019 era in vigore uno sconto del 20 per cento sul contributo di connessione per gli impianti di biometano, introdotto da ARERA. La riforma PNRR punta ad andare oltre questo meccanismo, verso una ripartizione strutturale dei costi.

PROSSIMI PASSI



- Aggiornamento della regolazione ARERA sulle condizioni tecniche ed economiche di connessione degli impianti di biometano, in attuazione della norma entrata in vigore dal 1 gennaio 2026.
- Adeguamento delle procedure operative e degli standard tecnici da parte dei gestori di rete.
- Verifica dell'effettiva operatività delle nuove regole e del loro allineamento con gli obiettivi PNRR, anche ai fini della valutazione europea della milestone.

POSSIBILI RISCHI E CRICITÀ

Tra le possibili criticità rientrano anzitutto eventuali ritardi nell'adozione o nell'attuazione della regolazione ARERA, che potrebbero rinviare gli effetti concreti della riforma. A questo si aggiungono i possibili effetti distributivi e tariffari legati alla socializzazione dei costi di connessione, con il rischio di conflitti tra soggetti regolati e utenti finali. Restano infine i vincoli infrastrutturali e tecnici delle reti gas, che possono limitare nella pratica la possibilità di connessione degli impianti di biometano anche in presenza di regole più favorevoli.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

La milestone PNRR prevista per il terzo trimestre 2025 risulta non rispettata. A gennaio 2026 la riforma è in una fase di attuazione tardiva, con l'entrata in vigore della norma di principio e una fase successiva di consolidamento legata alla regolazione ARERA e all'implementazione operativa.

LA PAROLA ALLA SOCIETÀ CIVILE

Commento di *The Good Lobby*

QUESTA RIFORMA NON RIDEFINISCE IL RUOLO DEL BIOMETANO NEL sistema energetico, ma interviene su un punto molto più circoscritto: la **connessione alla rete gas**. Il suo focus, quindi, non è l'obiettivo generale di policy, bensì uno snodo operativo che il legislatore considera rilevante per rendere più praticabile lo sviluppo degli impianti, intervenendo sulle condizioni di connessione e sul riparto dei costi. Da questo punto di vista, la misura segnala uno spostamento dell'attenzione verso le **condizioni amministrative e regolatorie** che accompagnano la realizzazione dei progetti.

L'effetto reale dell'intervento dipenderà meno dalla formulazione legislativa in sé e molto di più dal modo in cui la norma verrà tradotta in regole applicabili, coordinate e comprensibili per i soggetti coinvolti.

Più che nel principio, però, il peso della riforma sta nella sua **architettura attuativa**. La legge di bilancio 2026 ha riscritto l'articolo 20 del d.lgs. 28/2011 e ha affidato ad **ARERA** il compito di aggiornare le condizioni tecniche ed economiche del servizio di connessione. Questo significa che l'effetto reale dell'intervento dipenderà meno dalla formulazione legislativa in sé e molto di più dal modo in cui la norma verrà tradotta in regole applicabili, coordinate e comprensibili per i soggetti coinvolti.

Un primo elemento di interesse è che il legislatore non è intervenuto su un terreno vergine. Negli anni precedenti il tema era già stato toccato da una serie di interventi regolatori, inclusi lo sconto del 20 per cento sul contributo di connessione introdotto nel 2019 e successivi chiarimenti tecnici. Questo aiuta a capire che la riforma nasce dentro un quadro già esistente, e proprio per questo la sua forza può essere anche la sua fragilità: prova a dare maggiore organicità a una materia già regolata, ma si espone al rischio di aggiungersi a una **stratificazione normativa e regolatoria** non sempre immediata da leggere.

Se si guarda alle reazioni del settore, i segnali positivi si concentrano soprattutto su due aspetti: il **rafforzamento dell'obbligo di connessione** e il tentativo di affrontare in modo più strutturale il tema dei **costi di allaccio**. Sono aspetti che, almeno sul piano dell'impostazione, possono contribuire a rendere il quadro più prevedibile. Ma proprio qui emerge anche il **punto critico**: il consenso sembra riguardare soprattutto la direzione della misura, mentre i dubbi si spostano subito sulla sua attuazione concreta, cioè sui criteri economici, sulle regole applicative e sulla capacità di renderle uniformi.

C'è poi un limite di perimetro che vale la pena tenere presente. La riforma si muove interamente dentro un impianto che considera

il **biometano come tecnologia da promuovere** e si concentra sul modo in cui facilitarne l'integrazione nella rete. Non si interroga, invece, sul merito più ampio di questa traiettoria né sulle possibili criticità complessive del suo sviluppo. È una scelta del tutto legittima sul piano normativo, ma restringe il campo dell'intervento: qui non si discute il fine, si cerca di rendere più agevole uno dei mezzi. Anche per questo, il giudizio sulla riforma riguarda soprattutto la sua qualità **legislativa e regolatoria**, più che la scelta di policy sottostante.

La riforma si muove interamente dentro un impianto che considera il biometano come tecnologia da promuovere e si concentra sul modo in cui facilitarne l'integrazione nella rete. Non si interroga, invece, sul merito più ampio di questa traiettoria né sulle possibili criticità complessive del suo sviluppo.

Il nodo vero, allora, diventa quello della **governance**. La norma fissa principi, termini e criteri generali, ma lascia a passaggi successivi una parte decisiva dei suoi effetti. È qui che si concentra la criticità principale: senza un'attuazione **chiara, verificabile e monitorabile**, anche un impianto normativo ben costruito rischia di produrre risultati solo parziali o comunque difficili da valutare. In riforme di questo tipo, la distanza tra atto approvato ed effetto effettivo può essere ampia, e la trasparenza del processo attuativo diventa parte integrante della riforma stessa, non un elemento accessorio.

Un discorso simile vale per la **distribuzione degli oneri**. Intervenire sul riparto dei costi di connessione può aiutare a rendere più praticabile l'avvio dei progetti, ma apre inevitabilmente una questione di equilibrio regolatorio e di comprensibilità del sistema. Anche qui, più che il principio generale, conterà il modo in cui verranno definite le regole applicative e la loro capacità di evitare margini di incertezza, contenzioso o effetti poco trasparenti per i soggetti coinvolti. La scelta di spostare una quota rilevante dei costi sui gestori di rete rende questo passaggio particolarmente delicato.

In definitiva, la riforma appare meno interessante per ciò che afferma in astratto e più per il tipo di problema che prova a ordinare sul piano **legislativo e regolatorio**. Le questioni aperte riguardano soprattutto **tempi di attuazione, chiarezza delle regole, responsabilità dei soggetti coinvolti, trasparenza degli effetti** e capacità di rendere davvero leggibile il passaggio tra norma e implementazione. È su questo terreno, più che sul solo enunciato della misura, che si giocherà la sua tenuta.

Per maggiori informazioni, contatta: info@thegoodlobby.it

STATO

 IN CORSO

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)

DESCRIZIONE

La riforma introduce un sistema di garanzie e regole di mercato volto a ridurre il rischio finanziario associato ai contratti di acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili (PPA) di durata almeno triennale. L'obiettivo è rafforzare la bancabilità dei PPA, riducendo il rischio di inadempimento delle controparti e favorendo così il finanziamento e la realizzazione di nuovi impianti rinnovabili. Il modello prevede l'utilizzo di strumenti di garanzia nel mercato elettrico, l'istituzione di un mercato organizzato per la negoziazione dei PPA e il ruolo di un soggetto istituzionale come garante di ultima istanza. Nel sistema italiano, tale ruolo è attribuito al GSE, che può subentrare nel contratto nei confronti della controparte adempiente in caso di default dell'altra parte.

OBIETTIVI

- Ridurre il rischio di controparte nei contratti PPA da fonti rinnovabili.
- Migliorare la bancabilità dei PPA e l'accesso al credito per nuovi progetti rinnovabili.
- Favorire lo sviluppo di un mercato organizzato, trasparente e regolato per la negoziazione dei PPA.
- Garantire la continuità contrattuale e la stabilità dei flussi economici in caso di inadempimento.

COSA È STATO FATTO NEL 2025



- La milestone PNRR relativa all'entrata in vigore degli atti normativi risulta completata al 31 dicembre 2024, tramite l'articolo 8 del decreto-legge 208/2024.
- Nel 2025 è stato adottato il decreto 20 giugno 2025, n. 152, che ha definito gli indirizzi per l'istituzione del mercato organizzato dei PPA (MPPA) presso il GME e i criteri per il ruolo del GSE come garante di ultima istanza.
- Il GME ha avviato una consultazione pubblica sul funzionamento del MPPA, mentre il GSE ha consultato gli operatori sulle regole operative e sulla disciplina della garanzia.
- ARERA, con delibera 417/2025/R/eel, ha approvato il corrispettivo economico per l'accesso alla garanzia di ultima istanza, rendendo il meccanismo concretamente utilizzabile.
- Il GSE ha pubblicato materiali informativi e FAQ sul funzionamento della garanzia.

PROSSIMI PASSI



- Conclusione delle consultazioni e pubblicazione delle regole operative definitive da parte di GME e GSE.
- Avvio a regime del mercato organizzato dei PPA.
- Applicazione sistematica della garanzia di ultima istanza nelle transazioni concluse sulla piattaforma.

POSSIBILI RISCHI E CRITICITÀ

Tra le possibili criticità vi sono anzitutto regole operative troppo complesse o costose, che potrebbero scoraggiare l'adesione degli operatori al mercato organizzato. A ciò si aggiunge il rischio di uno scarso utilizzo della garanzia, nel caso in cui il rapporto tra costi e benefici venga percepito come poco conveniente. Infine, può emergere uno scarto temporale tra l'entrata in vigore della norma e il funzionamento effettivo del mercato, con possibili ritardi nell'impatto sugli investimenti.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

La riforma risulta completata sotto il profilo normativo PNRR. L'effettivo impatto dipende dalla piena operatività del mercato organizzato dei PPA e dall'adozione del sistema di garanzie nel corso del 2026.

LA PAROLA ALLA SOCIETÀ CIVILE

Commento di **Anna Grignani** - PhD energy law

LATERZA MISSIONE PREVEDE LA RIDUZIONE DEL RISCHIO FINANZIARIO derivante dalla sottoscrizione dei **power purchase agreement (PPA)**, un contratto in forza del quale una parte, il seller, si impegna a fornire alla controparte, l'off-taker, una determinata quantità di energia o un derivato finanziario con sottostante l'energia, a un **prezzo prestabilito** e per un **periodo di media-lunga durata**, generalmente individuato in 5-10 anni. La conclusione di tale contratto risulta vantaggiosa per entrambe le parti in quanto: i grandi produttori di energia hanno interesse alla **stabilità dei ricavi**, il che consente, tra le altre cose, di pianificare i futuri investimenti (costruzione di nuove centrali); i (grandi) consumatori, invece, si tutelano avverso il **rischio di variazione eccessiva del prezzo dell'energia**.

I contratti finanziari, categoria di cui fanno parte i PPA, hanno come causa tipica, ossia la ragione giuridicamente riconosciuta del contratto, lo scambio di beni o strumenti finanziari il cui valore dipende da **eventi futuri ed incerti**. Tale incertezza, detta **alea contrattuale**, è il presupposto dei movimenti speculativi che caratterizzano i moderni mercati finanziari ed è proprio su questo elemento che è voluto intervenire il legislatore. Infatti, il **prezzo dell'energia** è uno dei fattori che più influenzano il costo di produzione di un bene/servizio e l'**accesso all'energia** è oramai indispensabile per poter godere di numerosi diritti fondamentali.

I grandi produttori di energia hanno interesse alla stabilità dei ricavi, il che consente, tra le altre cose, di pianificare i futuri investimenti (costruzione di nuove centrali); i (grandi) consumatori, invece, si tutelano avverso il rischio di variazione eccessiva del prezzo dell'energia.

Pertanto, l'**art. 28 del D. Lgs. 199/2021** ha disposto:

- **obbligo** per gli operatori del settore di coprire parte del valore del contratto mediante altre garanzie negoziate sul mercato elettrico;
- **individuazione di un soggetto pubblico** che agisca come acquirente/venditore di ultima istanza nel caso in cui una delle controparti sia inadempiente;
- **creazione di una piattaforma** per facilitare e monitorare la sottoscrizione di PPA.

Successivamente, il **MASE** ha emanato il **D.M. 152/2025**, con cui sono state introdotte le **misure tecnico-operative** per il funzionamento del **MPPA (mercato dei PPA)**. Alla luce di quanto precede è possibile sostenere che, dal punto di vista formale, la riforma sia

stata **attuata nei tempi e nei modi previsti dal PNRR**. Attualmente, gli operatori registrati sul sito del Gestore dei Mercati Energetici sono **1812**, la potenza contrattualizzata è pari a **16,55 TW** (circa il **5,65% dei consumi annuali di energia elettrica in Italia nel 2024**), per un totale di **108 contratti dalla durata maggiore di 5 anni e 5 contratti della durata inferiore ai 5 anni**.

Tuttavia, è importante segnalare che solo una **minima parte dei contratti registrati sulla Bachecca PPA** è stata effettivamente negoziata sul **MPPA**. Infatti, la maggioranza dei contratti di acquisto di energia a lungo termine viene effettuata c.d. **“over the counter” (OTC)**, ossia al di fuori del **mercato regolamentato**. Nello specifico i contratti conclusi attraverso MPPA, diversamente da quelli OTC, sono **standardizzati** sicché non consentono agli operatori di adattarli alle loro specifiche esigenze. Pertanto, la maggior parte dei PPA conclusi sino ad ora, sono stati registrati sulla **bachecca PPA** (di qui l'elevato numero di operatori presenti nel sistema) ma non sono stati conclusi avvalendosi di quello specifico meccanismo negoziale introdotto con la riforma in analisi.

La maggior parte dei PPA conclusi sino ad ora, sono stati registrati sulla bachecca PPA (di qui l'elevato numero di operatori presenti nel sistema) ma non sono stati conclusi avvalendosi di quello specifico meccanismo negoziale introdotto con la riforma in analisi.

In conclusione, ad oggi, pare difficile valutare la reale portata applicativa della riforma sui PPA in quanto è passato troppo poco tempo dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo. Nei mesi successivi, sarà importante monitorare il **numero dei contratti conclusi all'interno del MPPA**, al fine di valutare se gli operatori del settore continueranno a prediligere la **contrattazione OTC** o quella **regolamentata** di cui alla riforma.

Per maggiori informazioni, contatta: anna.grignani95@gmail.com

STATO

 IN CORSO

AMMINISTRAZIONE TITOLARE

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

DESCRIZIONE

La riforma aggiorna il Piano Nazionale Nuove Competenze adottato nel 2021, con l'obiettivo di ridurre lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, in particolare in relazione alla transizione verde e digitale. Il Piano Nuove Competenze - Transizioni (PNC-T) rafforza il collegamento tra analisi dei fabbisogni del mercato del lavoro e progettazione dei percorsi formativi, valorizza le competenze acquisite anche in contesti lavorativi (work-based learning) e introduce la possibilità di percorsi formativi brevi e riconoscibili (micro-credenziali). Un elemento centrale della riforma è la governance multilivello, fondata sui Patti per le competenze e sull'attuazione attraverso atti e norme regionali.

OBIETTIVI

- Ridurre il disallineamento tra competenze richieste dal mercato del lavoro e offerta formativa.
- Rafforzare il legame tra programmazione formativa, fabbisogni delle imprese e transizioni verde e digitale.
- Valorizzare competenze acquisite anche sul posto di lavoro e tramite percorsi brevi e modulari.
- Rendere più strutturale il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale attraverso i Patti per le competenze.

COSA È STATO FATTO NEL 2025



- Base nazionale: il Piano Nuove Competenze - Transizioni è stato adottato con decreto del 30 marzo 2024 ed è entrato in una fase di attuazione operativa nel corso del 2025.
- Attuazione territoriale: nel 2025 diverse Regioni hanno approvato leggi o atti di recepimento e adeguamento coerenti con il PNC-T, intervenendo su riconoscimento delle competenze, micro-credenziali e strumenti di contrasto allo skills mismatch (tra cui Marche, Umbria, Sardegna).
- Integrazione nelle politiche regionali: in vari casi il PNC-T è stato assunto come cornice di riferimento per la programmazione regionale della formazione e per misure collegate, anche attraverso atti amministrativi.
- Stato della milestone: la milestone PNRR relativa all'entrata in vigore delle norme regionali entro il terzo trimestre 2025 risulta non pienamente conseguita a livello nazionale, a causa di un'adozione non omogenea tra le Regioni.

PROSSIMI PASSI



- Completare l'adozione e l'entrata in vigore delle norme regionali mancanti, chiudendo formalmente la milestone nazionale.
- Rafforzare il monitoraggio sull'attuazione del Piano, con particolare attenzione alla qualità dei percorsi, alla spendibilità delle micro-credenziali e all'effettivo funzionamento dei Patti per le competenze.
- Migliorare il coordinamento tra livello nazionale e regionale e l'integrazione con altre politiche attive del lavoro e della formazione.

POSSIBILI RISCHI E CRICITÀ

Tra le possibili criticità vi è anzitutto il rischio di un'attuazione disomogenea tra territori, con Regioni più avanzate e altre in ritardo, che potrebbe compromettere il raggiungimento degli obiettivi PNRR a livello nazionale. A questo si aggiunge la possibilità che alcuni interventi restino soprattutto formali, senza produrre un impatto sostanziale, nel caso in cui i Patti per le competenze risultino poco operativi, le micro-credenziali non siano realmente riconosciute e i sistemi di monitoraggio rimangano deboli.

DATA PREVISTA DI COMPLETAMENTO

La milestone PNRR relativa all'adozione delle norme regionali era prevista per il terzo trimestre 2025, ma risulta non pienamente conseguita. A gennaio 2026 la riforma è in una fase di avanzamento parziale, con attuazione regionale in corso e consolidamento ancora da completare.

LA PAROLA ALLA SOCIETÀ CIVILE

Commento di **Massimiliano Bienati** - Responsabile Politica Trasporti di ECCO.

IL PIANO NAZIONALE NUOVE COMPETENZE È L'INSIEME DEGLI interventi finanziati dal **PNRR** e da risorse complementari finalizzati a sostenere l'**occupabilità** e l'adattamento delle competenze ai cambiamenti del sistema produttivo. Il Piano si articola principalmente nel **Programma GOL**, nel rafforzamento del **Sistema Duale** e nel **Fondo Nuove Competenze**. Gli strumenti condividono l'obiettivo di accompagnare le transizioni occupazionali, ma presentano logiche di intervento, platee e modalità di attuazione differenti. Il **Programma GOL** costituisce l'asse quantitativamente più rilevante ed è strutturato come politica attiva del lavoro basata sulla presa in carico e sull'inserimento delle persone in percorsi differenziati di servizio. Il **target nazionale PNRR** prevede il raggiungimento di **3 milioni di beneficiari unici entro il 31 dicembre 2025**. A fine 2025 le prese in carico superano i **4 milioni**, mentre i beneficiari validi ai fini PNRR sono poco oltre i **3 milioni**, in linea con

Accanto all'obiettivo principale, il Programma include sotto-target qualificanti pari a 800.000 persone coinvolte in attività formative e 300.000 in percorsi di competenze digitali.

il target. Accanto all'obiettivo principale, il Programma include sotto-target qualificanti pari a **800.000 persone coinvolte in attività formative e 300.000 in percorsi di competenze digitali**. Le persone coinvolte in formazione formalizzata sono circa **600.000**, valore coerente con la traiettoria PNRR ma inferiore al numero complessivo dei beneficiari. Tale scarto riflette il disegno del programma e i criteri di rendicontazione, che distinguono tra partecipazione ai servizi e partecipazione a percorsi formativi strutturati; una quota di attività a contenuto formativo integrata nei servizi non è infatti contabilizzata ai fini dei target.

Il **Sistema Duale** presenta un'impostazione più direttamente formativa, poiché l'output rendicontabile è legato al conseguimento di una **certificazione delle competenze**. Il target nazionale prevede il coinvolgimento di **129.000 persone entro il 2025**, di cui **39.000 riconducibili alla baseline** e **90.000 percorsi aggiuntivi finanziati dal PNRR**. I dati di monitoraggio indicano oltre **106.000 percorsi con relevant certification rendicontati**, con il superamento del sotto-obiettivo PNRR; circa **52.000 percorsi** risultano finanziati direttamente con risorse RRF. La chiarezza dei criteri di rendicontazione ha favorito un'attuazione stabile, pur in presenza di **differenze territoriali** nella tipologia e qualità dei percorsi.

Il **Fondo Nuove Competenze**, attivo dal 2020, sostiene la formazione dei lavoratori occupati finanziando le imprese che rimodulano l'orario di lavoro. Le prime due edizioni hanno operato in un

contesto emergenziale, con ampia platea e forte eterogeneità. Con la **terza edizione**, avviata il **5 dicembre 2024**, lo strumento è stato orientato alle **transizioni digitale e verde** e rafforzato finanziariamente. La dotazione iniziale di **731 milioni di euro** è stata incrementata nel 2025 di **318,8 milioni**, raggiungendo circa **1,05 miliardi**, e ulteriormente ampliata a gennaio 2026 di **125,952 milioni**, per un totale di circa **1,15 miliardi di euro**. Tra febbraio e aprile 2025 sono state presentate oltre **13.000 istanze**; i rifinanziamenti hanno consentito di ammetterle tutte a valutazione e di pubblicare, a inizio 2026, elenchi aggiornati delle istanze finanziabili. L'attuazione risulta avanzata sul piano amministrativo, mentre le informazioni sugli **output formativi effettivamente realizzati** saranno disponibili solo a valle delle rendicontazioni.

La sfida è se il Paese intenda rilanciare questo investimento in una prospettiva strutturale, costruendo una politica delle competenze che integri formazione continua, istruzione tecnica e università, per formare in modo stabile i profili necessari alla transizione industriale.

Nel complesso, l'attuazione del Piano evidenzia **criticità ricorrenti**, in particolare la **disomogeneità territoriale** nella capacità amministrativa e nella qualità dell'offerta formativa, nonché la **debolezza degli strumenti di controllo della qualità** della formazione erogata. A fronte di un monitoraggio puntuale degli **output quantitativi**, resta limitata la verifica della coerenza dei contenuti formativi con i **fabbisogni produttivi**, in un contesto in cui le imprese segnalano crescenti difficoltà nel reperire **profili specializzati**, soprattutto nelle filiere delle **tecnologie pulite ed elettriche**. Queste criticità sollevano una questione di fondo sul futuro delle politiche per le competenze oltre il PNRR. L'esperienza in corso ha ampliato rapidamente **scala e strumenti**, ma pone il tema della loro **continuità** una volta esaurite le risorse straordinarie. La sfida è se il Paese intenda rilanciare questo investimento in una prospettiva strutturale, costruendo una **politica delle competenze** che integri **formazione continua, istruzione tecnica e università**, per formare in modo stabile i profili necessari alla **transizione industriale**.

Per maggiori info, contatta: massimiliano.bienati@eccoclimate.org

THE
good
LOBBY