



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

## MASTER IN DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

Gaspare Tesè

I PROCEDIMENTI DI AUTORIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI DI  
PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI.

—————  
PROJECT WORK  
—————

Tutor Didattico:

Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

---

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

## INDICE

1.Introduzione

2.Energia e ambiente:un quadro delle fonti sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

2.1 Le fonti europee sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

2.2 Il quadro italiano: Il P.N.R.R., il P.N.I.E.C., il Decreto semplificazioni *bis* ed il Decreto di recepimento della Direttiva RED II.

3. Le autorizzazioni per gli impianti da F.E.R.

3.1 La Valutazione d'Impatto Ambientale (V.I.A.): pietra miliare delle autorizzazioni

3.1.2(segue) Modalità operative per l'avvio della procedura di valutazione d'impatto ambientale (statale)

3.2 Le procedure semplificate

3.2.1. Il Provvedimento Unico In Materia Ambientale (P.U.A.)

3.2.2. Il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.)

3.2.3.La Comunicazione al comune

3.2.4.La Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.)

3.2.5.L'Autorizzazione Unica (A.U.)

Conclusioni

Bibliografia

## 1. INTRODUZIONE

Le fonti di energia rinnovabili (comunemente conosciute con l'acronimo F.E.R.) rappresentano, certamente, il futuro e la soluzione ai numerosi problemi ambientali che interessano il Pianeta Terra.

Infatti, l'ingente fabbisogno energetico richiesto dalla popolazione mondiale, specie all'indomani della rivoluzione industriale, ha indotto ad un utilizzo sproporzionato di fonti di energia fossili che hanno causato l'immissione in atmosfera di una grande quantità di emissioni di CO<sub>2</sub>.

Ciò, secondo la gran parte degli scienziati, ha contribuito ad innalzare la temperatura globale, lo scioglimento dei ghiacciai che a loro volta hanno innescato un meccanismo di rottura degli equilibri ambientali del Pianeta.

I macchinosi sistemi di supporto vitale della Terra, ossia l'atmosfera, gli oceani, la superficie terrestre, hanno raggiunto il punto di rottura o per dirla col titolo di un celeberrimo documentario girato da Leonardo Di Caprio, "il punto di non ritorno" (*before the flood*)<sup>1</sup>.

Sul punto l'ambientalista George Monbiot ha così affermato: "*basta che fallisca uno solo dei numerosi sistemi di supporto vitale da cui dipendiamo – i suoli, le falde acquifere, le precipitazioni, i ghiacciai, i regimi delle correnti aeree e marine – perché venga giù l'intero sistema*"<sup>2</sup>.

Il grido di allarme proveniente da scienziati e ambientalisti è stato già da tempo recepito dalle organizzazioni internazionali ed *in primis* dalle Nazioni Unite che, tramite il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC — *Intergovernmental Panel on Climate Change*) ha lanciato nel 2018 un deciso appello volto alla riduzione improcrastinabile di almeno la metà delle emissioni globali annue nei prossimi dodici anni e arrivare a un'economia a zero emissioni nette entro la metà di questo secolo.

Allo stesso tempo, il sempre crescente fabbisogno di energia da parte della popolazione mondiale ed invertire la rotta verso consumi maggiormente sostenibili diventa estremamente difficile, così come ha scritto Jason Hickel, sul punto, nella rivista "*Foreign Policy*" in relazione all'attuale tendenza dei consumi: *«sarebbe difficile sopravvalutare quanto drammaticamente sia questa traiettoria. Essa richiede niente di meno che un'inversione rapida e totale della nostra direzione attuale come civiltà. La sfida è sbalorditiva nella sua portata e la posta in gioco lo è ancora di più. Come ha affermato il copresidente di un gruppo di lavoro dell'IPCC: "I prossimi anni saranno*

---

<sup>1</sup>Punto di non ritorno - Before the Flood è un documentario del 2016 diretto da Fisher Stevens sul cambiamento climatico.

<sup>2</sup>George Monbiot, "The Earth is in a death spiral. It will take radical action to save us" in "The Guardian", 14 novembre 2018.

*probabilmente i più importanti della nostra storia". Dopo decenni di ritardo, questa è la nostra ultima possibilità per sistemare le cose*"<sup>3</sup>.

Ebbene lo spirito che deve accompagnare la sfida della transizione ecologica è lo stesso di quello fatto proprio nel 1962 dal presidente degli Stati Uniti d'America John Fitzgerald Kennedy nell'annunciare il programma Apollo e lo sbarco del primo uomo sulla Luna: *«scegliamo di andare sulla Luna in questo decennio e di fare altre cose, non perché sono facili, ma perché sono difficili, perché quell'obiettivo servirà a organizzare e a misurare il meglio delle nostre energie e abilità, perché è una sfida che siamo disposti ad accettare, che non siamo disposti a rinviare, e che intendiamo vincere, come le altre»*.

Il perseguimento di tali scopi non può che passare da uno sfruttamento sostenibile delle risorse energetiche, incentivando, da un lato, la produzione di energia tramite fonti rinnovabili e, dall'altro, con il progressivo disincentivo dall'utilizzo dei combustibili fossili: *“se vogliamo invertire la tendenza in materia di cambiamento climatico e porre fine alla nostra dipendenza dal petrolio, abbiamo bisogno di più di ogni cosa: più solare, più eolico, più idroelettrico, più etanolo, più biodiesel, più carbone pulito, più energia nucleare e più conservazione”*<sup>4</sup>.

Ciò si pone in linea con quello che è stato definito nel *Rapporto Brundtland* del 1987 come “sviluppo sostenibile” ossia quella crescita che permette di soddisfare le esigenze presenti senza intaccare quelle delle generazioni future.

Ma v'è di più!

L'esigenza di produrre energia da fonti rinnovabili è stata sentita anche dal punto di vista economico, poichè, le fonti di energia rinnovabili (energia eolica, energia solare, energia idroelettrica, energia oceanica, energia geotermica, biomassa e biocarburanti) costituendo alternative ai combustibili fossili, contribuiscono, oltre a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, a diversificare l'approvvigionamento energetico e a ridurre la dipendenza dai mercati volatili e inaffidabili dei combustibili fossili, in particolare del petrolio e del gas, e quindi al loro rialzo dei prezzi.

Numerose, negli anni, sono state le iniziative mosse da un ideale di sostenibilità, basti pensare alla “rivoluzione” del “*green new deal*” i cui promotori nel Regno Unito hanno proposto al governo britannico “...un sistema energetico decentralizzato a basse emissioni di carbonio

---

<sup>3</sup> Jason Hickel, “The hope at the Hearth of the Apocalyptic climate change report”, in “Foreign Policy”, 18 ottobre 2018.

<sup>4</sup> Thomas L. Friedman, “A Warning from the garden”, in “New York Times”, 19 gennaio 2007.

*che includesse la trasformazione di ogni edificio in una centrale elettrica”, al fine di “massimizzare l’efficienza energetica, così come l’uso delle energie rinnovabili, nella generazione di elettricità”<sup>5</sup>.*

Lo sfruttamento dell’energia da fonti rinnovabili ha incontrato ed incontra tutt’oggi diversi ostacoli provenienti dalle *lobby* del carbone, da una certa politica e non da meno dalla burocrazia e da un articolato guazzabuglio legislativo. Si pensi a titolo esemplificativo agli ostacoli che gli operatori del settore incontrano nella localizzazione degli impianti, o ancora quelli conseguenti alle procedure amministrative volte ad ottenere le autorizzazioni necessarie all’installazione e messa in produzione degli impianti.

Occorre, tuttavia, prendere atto che negli ultimi anni vi sia stata una maggiore presa di coscienza da parte del governo nazionale, ed ancor prima delle istituzioni europee, del fatto che lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili non può non passare da una maggiore semplificazione ed incentivazione, anche economica, dell’utilizzo delle F.E.R..

Prova di ciò ne sono le recentissime disposizioni normative contenute nel c.d. Decreto semplificazioni (Decreto legge n. 77/2021) convertito in Legge n. 108/2021, senza tralasciare il neo approvato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) il cui *focus* principale è rappresentato dalle tematiche ambientali.

## **2. ENERGIA E AMBIENTE: UN QUADRO DELLE FONTI SULLA PROMOZIONE DELL’USO DELL’ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI**

L’attuale quadro normativo di riferimento all’apparato energetico-ambientale risulta piuttosto frastagliato e disomogeneo, anche per via delle molteplici fonti normative e regolamentari che disciplinano il settore.

Infatti, si assiste alla compartecipazione di diversi soggetti, dal comune alle istituzioni europee, che per gli aspetti di propria competenza, e talvolta straripando le proprie competenze, dettano regole nell’ambito dell’energia. È pur vero che, come il diritto ambientale, il diritto dell’energia, che è possibile affermare ne rappresenta un segmento, è una materia c.d. trasversale, ossia una di quelle materie che fanno riferimento non ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interessi, incidendo in tal modo su ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni ed in alcuni casi provinciali o comunali.

---

<sup>5</sup>AnnPettifor, *Il green new deal cos’è e come possiamo finanziarlo*, Fazi Editore 2020

Ed invero l'attuale formulazione dell'art. 117 della Carta Costituzionale disloca tra il primo e secondo comma, disciplinanti rispettivamente le materie di competenza esclusiva dello Stato e le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, tutta una serie di materie che intersecano in un modo o nell'altro il diritto dell'energia e dell'ambiente. Si pensi alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente (primo comma) ed ancora alla tutela della salute, al governo del territorio, al trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali (secondo comma).

“Energia” e “ambiente” sono termini polisensivi che a primo acchito potrebbero apparire forieri di una contrapposizione reciproca, ma così non è, ed infatti sempre più pregnante è la consapevolezza che non esiste contraddizione alcuna tra sviluppo economico e mantenimento di un livello accettabile di qualità ambientale. Anzi l'esperienza statunitense avviata sin dai primi anni 90' del secolo scorso è un chiaro esempio che dimostra che è possibile raggiungere in modo più efficace obiettivi di politica ambientale servendosi dei più flessibili strumenti del mercato, in cui il settore energetico funge da ambito elettivo di sperimentazione di tali forme di regolamentazione<sup>6</sup>.

Per meglio comprendere i caratteri del settore energia occorre precisare come il termine “energia” sia stato utilizzato negli anni per descrivere fenomeni e situazioni diverse tra loro e difficilmente riconducibili ad un'unica nozione.

In origine, l'uomo ricavava energia dalla combustione della legna. Successivamente e soltanto a partire dalla seconda metà dell'ottocento che inizia a farsi strada l'impiego del carbone fossile che veniva impiegato soprattutto per la produzione di vapore al fine di azionare i macchinari allora disponibili, si pensi ad esempio alla locomotiva.

Il diritto, in un tale contesto, considerava queste fonti di energia alla stregua di qualsiasi altro bene avente valore economico anche se con alcune eccezioni, ad esempio era prevista una disciplina *ad hoc* per i mulini che sfruttavano i corsi d'acqua ed il vento per la produzione di energia.

Con la nascita dell'energia elettrica, le prime raccolte di leggi, specie in ambito penale, ne riconoscono l'importanza considerandola quale “bene mobile”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Sul punto cfr. Giampaolo Rossi, Diritto dell'ambiente, Giappichelli – Torino 2015

<sup>7</sup>Si ricorda che la definizione di “beni mobili” è contenuta nel nostro ordinamento all'art. 812, comma 3 del Codice Civile che li definisce per esclusione rispetto ai beni immobili, ossia tutti i beni che non sono ricompresi nel novero dei beni immobili.

Il petrolio farà la sua comparsa molti anni dopo ed il suo sviluppo, che diverrà esponenziale, porterà alla nascita di veri e propri monopoli delle cosiddette *lobby* del petrolio, rendendo necessaria una rapida evoluzione del diritto dell'energia.

L'abuso dell'utilizzo di combustibili fossili, determinato dal sempre crescente aumento della domanda di energia, ha contribuito a causare una crisi climatica senza precedenti, aggravata per di più dal fatto che tali combustibili sono limitati e quindi destinati prima o poi ad esaurirsi.

In tale contesto, considerato che l'utilizzo dei combustibili fossili non può essere illimitato e l'ambiente ha una capacità finita di assorbire i rifiuti prodotti dall'attività economica, assumono un rilievo strategico le fonti di energia rinnovabili.

Negli ultimi decenni, anche a causa dei cambiamenti climatici, sono diventate centro di interesse le cosiddette fonti di energia rinnovabili. Per energie rinnovabili, notoriamente, *“si intendono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano almeno alla stessa velocità con cui vengono consumate o non sono esauribili nella scala dei tempi umani. Sono, dunque, forme di energia alternative alle tradizionali fonti fossili e molte di esse hanno la peculiarità di non immettere in atmosfera sostanze nocive o climalteranti quali ad esempio l'anidride carbonica”*<sup>8</sup>.

Con l'incremento e lo sviluppo delle tecnologie idonee a produrre energia da fonti rinnovabili, *“l'originario antagonismo tra energia ed ambiente tende a tramutarsi in integrazione nella misura in cui si diffonde la consapevolezza che la produzione di certe forme di energia non risponde soltanto ad esigenze di carattere economico ma costituisce condizione essenziale per assicurare la preservazione delle possibilità di sopravvivenza della nostra specie”*<sup>9</sup>. Si pensi, peraltro, che quello che potrebbe sembrare un ossimoro, ossia l'accostamento dei termini energia ed ambiente, seppur in termini tecnico-scientifici è stato utilizzato tra le definizioni di cui all'art. 2 della direttiva 2018/2001, secondo cui per *“energia dell'ambiente”* si intende l'energia termica naturalmente disponibile ed energia accumulata in ambienti confinati, che può essere immagazzinata nell'aria dell'ambiente, esclusa l'aria esausta, o nelle acque superficiali o reflue<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>Beniamino Caravita, Luisa Casseti, Andrea Marrone, Diritto Dell'ambiente, Il Mulino 2016

<sup>9</sup>Giampaolo rossi, Diritto dell'ambiente, Giappichelli – Torino 2015

<sup>10</sup>Cfr. Art. 2 n. 2, Direttiva 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018

## 2.1 LE FONTI EUROPEE SULLA PROMOZIONE DELL'USO DELL'ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI

Un rilevante impulso allo sviluppo delle fonti rinnovabili è stato fornito dall'Unione Europea che sin dalle origini ha mostrato una rilevante sensibilità verso le tematiche ambientali. Infatti, l'Unione Europea, con lungimiranza, ha sin dalle sue origini individuato nel legame clima-energia-innovazione l'essenza delle future politiche pubbliche in ambito energetico. Le istituzioni europee iniziarono ad innescare il dibattito sull'energia rinnovabile nel 1996 con il c.d. "Libro verde" che, nell'anno successivo, si conclude con il "Libro bianco Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili".

Nel 2007 con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento denominata "Una politica energetica per l'Europa" si è configurato l'obiettivo strategico di un'energia sostenibile, sicura e competitiva. Con tale comunicazione si è auspicata una nuova rivoluzione industriale che consenta, anche in virtù dei principi dello sviluppo sostenibile nella sua nota definizione del 1987, una transizione verso una crescita a basse emissioni di carbonio e crei le condizioni per *"un'Europa che vanta economia fiorente e sostenibile, che ha sfruttato tutte le opportunità legate ai pericoli dei cambiamenti climatici e della mondializzazione, che gode di una posizione di primo piano in un insieme diversificato di tecnologie energetiche, pulite ed efficaci ... ed è diventata un motore di prosperità, crescita e creazione di posti di lavoro"*<sup>11</sup>.

Al fine di dare concretezza alle suddette dichiarazioni di principio, sono stati individuati quali mezzi specifici l'incremento delle pratiche di risparmio e di efficienza energetica ed il maggior ricorso a fonti rinnovabili non fossili, ossia eolico, solare fotovoltaico, solare termico e a concentrazione, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa.

Ed ancora, come sopra anticipato, una delle circostanze che ha spinto l'Unione Europea ad accelerare lo sviluppo delle tecnologie per produrre energia da fonti rinnovabili era da rintracciarsi nel rialzo dei prezzi delle materie prime energetiche e nel sempre crescente rischio derivante dalla dipendenza dai combustibili fossili.

L'approvvigionamento di risorse fossili è, infatti, un problema prioritario per i Paesi che non ne dispongono direttamente nel proprio territorio, per cui sempre al centro di dibattiti sono la dipendenza e la sicurezza energetica. Segnatamente, la dipendenza energetica è un indicatore che rappresenta la necessità di ricorrere alle importazioni per soddisfare il proprio fabbisogno energetico. La "sicurezza energetica" è invece un concetto legato alla

---

<sup>11</sup>Giampaolo Rossi, Diritto dell'ambiente, Giappichelli – Torino 2015



dipendenza energetica, che riflette la necessità di continuità nei rifornimenti energetici ed a prezzi sostenibili.

L'elevato ricorso all'approvvigionamento energetico oltre confine rappresenta una delle principali criticità per l'Unione Europea, molto legata alle importazioni di gas naturale e di petrolio, a cui si aggiunge un secondo aspetto di vulnerabilità, legato al fatto che le importazioni di fonti fossili provengono in larga misura da Paesi con elevato profilo di rischio geopolitico<sup>12</sup>.

Per tali ragioni, obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente è fornire **energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi ragionevoli** alle famiglie e alle imprese dell'UE<sup>13</sup>.

Si pensi che, attualmente l'Unione Europea importa il 53% dell'energia che consuma e alcuni paesi dipendono per le importazioni di gas da pochissimi se non da un unico fornitore principale. Pertanto, la diversificazione delle fonti e dei fornitori rappresenta una necessità di fondamentale importanza per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico europeo. Esplorare nuove tecnologie e nuove regioni dove approvvigionarsi di combustibili, sviluppare ulteriormente le risorse interne e migliorare le infrastrutture di accesso a nuove fonti di approvvigionamento rappresentano tutti elementi che contribuiranno ad accrescere la diversificazione e migliorare la sicurezza del settore energetico in Europa<sup>14</sup>.

L'allora Comunità Europea, alla luce di quanto sopra, nel 2001 emanò la direttiva 2001/77/CE *“sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”* nei cui *“considerando”* è dato leggersi *“Il potenziale di sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili è attualmente sottoutilizzato nella Comunità. Quest'ultima riconosce la*

---

<sup>12</sup>Cfr. <https://www.enea.it/it/seguici/le-parole-dellenergia/fonti-rinnovabili-scenari-e-politiche/dipendenza-e-sicurezza-energetica>

<sup>13</sup> Sul punto si ricorda l'enunciato di cui all'art. 194 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea secondo cui: *“1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:*

a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia;  
b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione;  
c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili;  
d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche. C 326/134 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012 2. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).  
3. In deroga al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le misure ivi contemplate se sono principalmente di natura fiscale”.

<sup>14</sup>Cfr. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_15\\_4485](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_4485)

*necessità di promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, poiché queste contribuiscono alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile. Esse possono inoltre creare occupazione locale, avere un impatto positivo sulla coesione sociale, contribuire alla sicurezza degli approvvigionamenti e permettere di conseguire più rapidamente gli obiettivi di Kyoto. Bisogna pertanto garantire un migliore sfruttamento di questo potenziale nell'ambito del mercato interno dell'elettricità".* Inoltre, già nel 2001, con la suddetta direttiva si sentiva l'esigenza di una riforma delle procedure amministrative di autorizzazione degli impianti di produzione di elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili. Ed infatti l'art. 6 della Direttiva 2001/77/CE rubricato "procedure amministrative" prevede l'avvio di una procedura di valutazione del quadro legislativo ed amministrativo in materia di autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili al fine di razionalizzare, semplificare ed accelerare le tali procedure per consentire il raggiungimento dei *target* di produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>15</sup>.

Successivamente l'Unione Europea ha aggiunto un ulteriore tassello al panorama normativo volto a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili con la direttiva 2009/28/CE, che costituisce uno degli atti normativi cardine del c.d. pacchetto per il clima e l'energia 2020<sup>16</sup>.

Tale direttiva ha, in breve, stabilito che, entro il 2020, una quota obbligatoria del 20% del consumo energetico dell'UE doveva provenire da fonti rinnovabili e che tutti gli Stati membri erano tenuti a derivare il 10% del carburante utilizzato per i trasporti da fonti rinnovabili. La Direttiva, come si evince dai suoi "considerando", individua, tra gli altri, quale punto *dolens* all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili l'assenza di

---

<sup>15</sup> Art. 6 Direttiva 2001/77/CE: 1. *Gli Stati membri o gli organismi competenti designati dagli Stati membri valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili allo scopo di: — ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, — razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo, — garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili.* 2. *Gli Stati membri pubblicano entro il 27 ottobre 2003 una relazione sulla valutazione di cui al paragrafo 1, indicando, se del caso, le azioni intraprese. Tale relazione fornisce, qualora sia pertinente nel contesto legislativo nazionale, un quadro dello svolgimento, in particolare per quanto riguarda: — il coordinamento fra i diversi organi amministrativi in materia di scadenze, ricezione e trattamento delle domande di autorizzazione, — l'eventuale definizione di linee guida per le attività di cui al paragrafo 1 e la fattibilità dell'instaurazione di una procedura di programmazione rapida per i produttori di elettricità che utilizzano fonti energetiche rinnovabili, — la designazione di autorità con funzioni di mediazione nelle controversie fra le autorità responsabili del rilascio delle autorizzazioni e i richiedenti.* 3. *Nella relazione di cui all'articolo 8 e sulla base delle relazioni degli Stati membri di cui al paragrafo 2 del presente articolo, la Commissione valuta le migliori prassi al fine di raggiungere gli obiettivi di cui al paragrafo 1.*

<sup>16</sup> Il pacchetto «clima ed energia» include disposizioni complementari volte a garantire il raggiungimento, da parte dell'Unione europea (UE), degli ambiziosi obiettivi climatici ed energetici per il 2020. Il pacchetto stabilisce tre obiettivi chiave: a) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE del 20 % rispetto ai livelli del 1990; b) miglioramento dell'efficienza energetica dell'UE del 20 %; c) 20 % della quota di energia dell'UE da fonti rinnovabili (eolico, solare, biomasse ecc.) e ciò al fine di contrastare i cambiamenti climatici, aumentare la sicurezza energetica dell'UE e rafforzare la competitività. Sono inoltre obiettivi principali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

norme chiare, trasparenti nonché la complessità delle procedure amministrative volte ad autorizzare l'installazione e la produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>17</sup>.

Sul tema, la predetta Direttiva dedica un intero articolo ossia l'art. 13<sup>18</sup> composto da ben sei commi e com'è facilmente intuibile con una struttura molto più articolata ed un maggior

---

<sup>17</sup>Cfr. Direttiva 2009/77/CE, Considerando n. 41: “È stato dimostrato che l'assenza di norme trasparenti e di coordinamento tra i diversi organismi incaricati del rilascio delle autorizzazioni ostacola lo sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili. Di conseguenza, le autorità nazionali, regionali o locali devono tenere conto della struttura specifica del settore dell'energia da fonti rinnovabili quando modificano le loro procedure amministrative di rilascio dei permessi per la costruzione e la gestione di impianti e delle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, riscaldamento e raffreddamento o di carburanti per autotrazione da fonti energetiche rinnovabili. Le procedure amministrative di approvazione degli impianti che utilizzano energia da fonti rinnovabili dovrebbero essere semplificate con calendari trasparenti. Occorre adeguare le norme di pianificazione e gli orientamenti per tenere conto delle apparecchiature di produzione di calore, di freddo e di elettricità da fonti rinnovabili efficienti sotto il profilo dei costi e non dannose per l'ambiente”.

<sup>18</sup> Si riporta per esteso l'art. 13 della Direttiva 2009/28/CE: “1. Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano proporzionate e necessarie. Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che:

- a) fatte salve le differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le strutture amministrative e l'organizzazione, le responsabilità rispettive degli organi amministrativi nazionali, regionali e locali in materia di procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio, siano chiaramente coordinate e definite e che siano previsti calendari trasparenti per decidere sulle domande urbanistiche ed edilizie;
- b) siano rese disponibili al livello adeguato informazioni esaurienti sul trattamento delle domande di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze per gli impianti di energia rinnovabile e sull'assistenza disponibile per i richiedenti;
- c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato;
- d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili;
- e) le spese amministrative pagate da consumatori, urbanisti, architetti, imprese edili e installatori e fornitori di attrezzature e di sistemi siano trasparenti e proporzionate ai costi; e
- f) siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose, anche attraverso semplice notifica se consentito dal quadro regolamentare applicabile, per i progetti di piccole dimensioni ed eventualmente per dispositivi decentrati per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

2. Gli Stati membri definiscono chiaramente le specifiche tecniche da rispettare affinché le apparecchiature e i sistemi per le energie rinnovabili possano beneficiare dei regimi di sostegno. Se esistono norme europee, tra cui i marchi di qualità ecologica, le etichette energetiche e altri sistemi di riferimento tecnico creati da organismi europei di normalizzazione, le specifiche tecniche sono redatte in conformità di dette norme. Le specifiche tecniche non prescrivono dove le apparecchiature e i sistemi debbano essere certificati e non dovrebbero costituire ostacoli al funzionamento del mercato interno.

3. Gli Stati membri raccomandano a tutti i soggetti, in particolare agli organi amministrativi locali e regionali di garantire l'installazione di apparecchiature e sistemi di produzione di elettricità, calore e freddo da fonti energetiche rinnovabili e l'installazione di apparecchiature e sistemi di teleriscaldamento o di teleraffrescamento in sede di pianificazione, progettazione, costruzione e ristrutturazione di aree industriali o residenziali. Gli Stati membri, in particolare, incoraggiano gli enti amministrativi locali e regionali a includere, se del caso, il riscaldamento e il raffreddamento da fonti rinnovabili nella pianificazione delle infrastrutture urbane delle città. 4. Nelle regolamentazioni e nei codici in materia di edilizia, gli Stati membri introducono misure appropriate al fine di aumentare la quota di qualsiasi tipo di energia da fonti rinnovabili nel settore edilizio.

Nell'elaborare tali misure o nel regime di sostegno regionale, gli Stati membri possono tener conto di misure nazionali riguardanti sostanziali incrementi dell'efficienza energetica e riguardanti la cogenerazione e gli edifici passivi, a consumo di energia basso o nullo.

Entro il 31 dicembre 2014 gli Stati membri, nelle regolamentazioni e nei codici in materia edilizia o in altro modo avente effetto equivalente, ove opportuno, impongono l'uso di livelli minimi di energia da fonti rinnovabili in tutti gli edifici nuovi e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti. Gli Stati membri consentono di raggiungere tali livelli minimi anche mediante il teleriscaldamento o il teleraffrescamento prodotti utilizzando una quota significativa di fonti di energia rinnovabile.

Gli obblighi previsti dal primo comma si applicano alle forze armate solo nella misura in cui ciò non sia in contrasto con la natura e l'obiettivo primario delle attività delle forze armate e ad eccezione dei materiali utilizzati esclusivamente a fini militari.

5. Gli Stati membri provvedono affinché i nuovi edifici pubblici e gli edifici pubblici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, a livello nazionale, regionale e locale, svolgano un ruolo di esempio nel contesto della presente direttiva a partire dal 10

grado di dettaglio rispetto all'analoga disposizione di cui alla Direttiva del 2001 di cui *supra*. In particolare l'art 13 già al primo comma prevede testualmente che “*Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano **proporzionate e necessarie***”.

Risulta evidente il diverso tenore letterale della sopra riportata norma con l'analoga previsione di cui all'art. 6 della Direttiva 2001/77/CE, ed infatti, il legislatore europeo con la direttiva del 2009 non utilizza locuzioni come “*gli stati membri valutano...*” bensì utilizza la locuzione “*gli Stati membri assicurano...*” e con ciò manifestando l'interesse ad una legislazione interna degli Stati europei volta alla semplificazione e celerità delle procedure autorizzative per l'installazione e messa in esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il lungo ed articolato percorso europeo per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ha trovato un'ulteriore tappa nel 2018 con l'approvazione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio della **Direttiva (UE) 2018/2001** dell'11 dicembre 2018, comunemente conosciuta come RED II, che si pone nel quadro del pacchetto «Energia pulita per tutti gli europei», avente il fine di rendere l'UE un leader globale nelle fonti energetiche rinnovabili e, più in generale, ad aiutare l'UE a rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni in ossequio agli impegni dell'accordo di Parigi. La direttiva in vigore dal dicembre 2018 avrebbe dovuto essere recepita nel diritto nazionale dei paesi dell'UE entro il mese di giugno del 2021. Il Governo italiano, già messo in mora per il

---

gennaio 2012 in poi. Gli Stati membri possono tra l'altro consentire che tale obbligo sia soddisfatto rispettando le norme in materia di edifici a consumo di energia nullo o prevedendo che i tetti degli edifici pubblici o misti (pubblico-privato) siano utilizzati da terzi per impianti che producono energia da fonti rinnovabili.

6. Nelle regolamentazioni e nei codici in materia edilizia, gli Stati membri promuovono l'uso di sistemi e di apparecchiature per il riscaldamento e il raffreddamento da energie rinnovabili che consentano una riduzione significativa del consumo di energia. Gli Stati membri utilizzano le etichette energetiche, i marchi di qualità ecologica o le altre certificazioni o norme adeguate sviluppate a livello nazionale o comunitario, se esistono, per incentivare tali sistemi e apparecchiature.

Nel caso della biomassa, gli Stati membri promuovono le tecnologie di conversione che presentano un'efficienza di conversione almeno dell'85 % per le applicazioni residenziali e commerciali e almeno del 70 % per le applicazioni industriali.

Nel caso delle pompe di calore, gli Stati membri promuovono quelle che soddisfano i requisiti minimi per il rilascio del marchio di qualità ecologica ai sensi della decisione 2007/742/CE della Commissione, del 9 novembre 2007, che stabilisce i criteri ecologici per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica alle pompe di calore elettriche, a gas o ad assorbimento funzionanti a gas. Nel caso dell'energia termica solare, gli Stati membri promuovono le apparecchiature e i sistemi certificati basati sulle norme europee, ove esistenti, compresi i marchi di qualità ecologica, le etichette energetiche e altri sistemi tecnici di riferimento creati da organismi europei di normalizzazione.

Nel valutare l'efficienza di conversione e il rapporto tra apporto e rendimento dei sistemi e delle apparecchiature ai fini del presente paragrafo, gli Stati membri utilizzano le procedure comunitarie o, in mancanza, quelle internazionali, ove esistenti.

recepimento di tale direttiva, ha approvato lo schema di Decreto legislativo solo il 05.08.2021 con un evidente ritardo rispetto agli altri stati membri.

Tale ritardo è reso ulteriormente significativo se si pensa che nelle more la Commissione Europea ha presentato il pacchetto c.d. “Fit for 55” con il quale si prevede una revisione della normativa in materia di clima, energia e trasporti con l’impegno a ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030 al fine giungere all’ambizioso obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, dando in tal modo avvio al processo di approvazione di una direttiva RED III.

La Direttiva RED II prevede(va) un obiettivo vincolante per l'UE in termini di energie rinnovabili per il 2030, pari ad almeno il 32 % dei consumi energetici finali, con una clausola su una possibile revisione al rialzo entro il 2023. Anche la Direttiva (UE) 2018/2001 pone l’accento sulle criticità derivanti dalle ancora troppo spesso farraginose procedure amministrative relative alle autorizzazioni per le fonti di energia rinnovabili. Il legislatore europeo dedica al tema ben tre articoli della Direttiva, ossia gli artt. 15, 16 e 17 (cui si rimanda), introducendo una disciplina sempre più dettagliata delle procedure amministrative volte al rilascio delle necessarie autorizzazioni per la messa in esercizio di impianti di produzione di energia *green*. Le novità maggiormente rilevanti e significative sul punto sono contenute all’art. 16 rubricato “Organizzazione e durata della procedura autorizzativa” ove si prevede che *“Gli Stati membri istituiscono o designano uno o più sportelli. Tali sportelli, su richiesta del richiedente, guidano e assistono nell'intera procedura amministrativa di presentazione della domanda di autorizzazione e nella procedura autorizzativa. Il richiedente non è tenuto a rivolgersi a più di uno sportello per l'intera procedura. La procedura autorizzativa copre le pertinenti autorizzazioni amministrative a costruire, a revisionare la potenza e a gestire impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e le opere necessarie per la relativa connessione alla rete. La procedura autorizzativa comprende tutte le procedure dalla conferma di ricevimento della domanda alla trasmissione dell'esito della procedura di cui al paragrafo 2...”*. Nell’ottica di una sempre maggiore semplificazione delle procedure amministrative volte ad ottenere i titoli abilitativi necessari, la direttiva prevede la creazione di un unico sportello cui il richiedente possa interfacciarsi dall’avvio alla conclusione della procedura autorizzativa e con ciò rispondendo alle innumerevoli istanze rivolte dagli operatori del settore che sono costretti a rivolgersi quasi sempre ad una molteplicità di soggetti al fine di ottenere tutti i vari titoli abilitativi necessari. Ma v’è di più!

La Direttiva detta, inoltre, un termine massimo di durata per la conclusione dell’iter amministrativo volto ad ottenere le autorizzazioni necessarie agli impianti, prevedendo un

termine *“di due anni per le centrali elettriche, comprese tutte le pertinenti procedure delle autorità competenti”* prorogabile di un anno qualora debitamente giustificato, ed un ulteriore termine di *“di un anno per gli impianti con una capacità elettrica inferiore a 150 kW”* anch'esso prorogabile di un anno ricorrendo giustificato motivo.

Il paragrafo 8 dell'art. 16 ed il successivo art. 17 della Direttiva RED II prevedono, inoltre, una procedura abilitativa semplificata, relativa alla connessione alla rete per i progetti di revisione della potenza dell'impianto di potenza pari o inferiore a 10,8 kW, tramite notifica alla competente autorità la quale dovrà esprimersi entro sei mesi dalla ricezione della comunicazione, rilasciando automaticamente l'autorizzazione qualora ritenga che la procedura di notifica sia sufficiente. L'ultimo paragrafo dell'art. 17 attribuisce agli stati membri la possibilità di estendere la procedura abilitativa tramite notifica anche *“per gli impianti o le unità di produzione aggregate con una capacità elettrica superiore a 10,8 kW e fino a 50 kW, a condizione che siano mantenute la stabilità, l'affidabilità e la sicurezza della rete”*<sup>19</sup>.

Il legislatore europeo, compiendo un vero e proprio atto di forza, fa proprie le istanze rivolte dai vari operatori del settore (investitori, progettisti, tecnici, consulenti ecc.) che investono ingenti quantitativi di risorse (umane, economiche ecc.) ma si ritrovano spesso paralizzati da una burocrazia lenta, asfissiante e disincentivante.

Il percorso *supradelineato* dimostra come l'intervento europeo di promozione allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili sia sempre più caratterizzato da una disciplina sempre più precisa e dettagliata prevedendo norme anche strumentali, al raggiungimento dei *target* fissati di riduzione delle emissioni, in assenza delle quali quelle dichiarazioni di carattere generale (di sviluppo delle F.E.R.) finirebbero per rimanere lettera morta.

## **2.2 IL QUADRO ITALIANO: IL P.N.R.R., IL P.N.I.E.C., IL DECRETO SEMPLIFICAZIONI ED IL DECRETO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA RED II.**

Il panorama legislativo e regolamentare italiano in ordine alla promozione delle fonti di energia rinnovabili, specie per quel che concerne i titoli abilitativi richiesti per la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica derivata da fonti rinnovabili risulta estremamente articolato a causa di molteplici fattori. Il primo fra tale moltitudine di fattori è rappresentato dall'elevatissimo tasso di tecnicità cui è intrisa la materia, nonché la frammentarietà delle competenze tanto a livello legislativo, tra Stato e Regioni, come si è

---

<sup>19</sup>Cfr. Direttiva (UE) 2018/2001, Art. 17

seppur brevemente visto *supra*, quanto a livello amministrativo, oltre all'inevitabile incidenza del diritto europeo che, come già visto nel precedente paragrafo, innova anche a distanza di pochi anni la disciplina del settore *de quo*. A ciò si aggiunga l'imprescindibile esigenza di contemperare una pluralità di interessi (ambientali, economici, paesaggistici, sanitari ecc.) che intersecano la materia e che coinvolgono una innumerevole quantità di soggetti e rapporti (cittadino e pubblica amministrazione ma anche tra i vari livelli amministrativi). Il criterio utilizzato dal legislatore nazionale ed europeo, anche alla luce del principio di integrazione<sup>20</sup> di cui all'art. 11 TFUE, per comporre i vari e talvolta contrapposti interessi è stato quello del “bilanciamento che risponde ad una logica di tipo inclusivo e comparativo”<sup>21</sup>. In tale contesto è stato osservato dalla più autorevole dottrina che il procedimento amministrativo, ed in particolare la conferenza di servizi<sup>22</sup> di cui agli artt. 14 e ss. della legge 241/90, è la sede per eccellenza “per la contestuale definizione di un assetto unitario di interessi, grazie all'impiego di meccanismi di codecisione che assicurano al contempo visione e voce ai vari punti di vista e concretezza, unità e coerenza al processo collettivo di decisione che conduce alla loro sintesi dialettica”<sup>23</sup>.

In questa sede, senza alcuna pretesa di esaustività, si tratteranno le principali e più recenti iniziative nonché testi normativi che hanno a vario titolo disciplinato la materia delle fonti di energia rinnovabili.

L'assetto della disciplina nazionale, come si è visto, non può prescindere dall'adeguamento al diritto comunitario che anzi ha rappresentato in tempi recenti la base giuridica cui sono seguiti gli interventi più significativi del legislatore nazionale.

Di recente si è assistito ad una proliferazione di interventi di riforma dovuti anche ai provvedimenti emergenziali legati alla pandemia da COVID-19 e alla gestione del c.d. *recovery fund*, primo fra tutti il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).

Com'è noto, con la legge di delegazione europea n. 53 del 22 aprile 2021 il Parlamento ha attribuito la delega al Governo per il recepimento, tra le altre, della Direttiva (UE) 2018/2001.

Segnatamente, l'art. 5 della suddetta legge detta i principi e criteri di delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 (cd. RED II) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (testo modificativo e di rifusione della pregressa Direttiva 2009/28/UE, cd.

---

<sup>20</sup> Sul principio di integrazione si rimanda a M.C. Cavallaro, Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente, in Riv. It. Dir. Pubbl. com., 2007, p. 467

<sup>21</sup> Cfr. Giampaolo Rossi, Diritto dell'ambiente, Giappichelli – Torino 2015

<sup>22</sup> Sulla disciplina della conferenza di servizi di cui alla legge n. 241/90 si rinvia a G.D. Comporti, voce Conferenza di servizi, in Dizionario di diritto pubblico, diretto da S. Cassese, II, Milano, 2006, p. 1220.

<sup>23</sup> Giampaolo Rossi, Diritto dell'ambiente, Giappichelli – Torino 2015

RED I). L'articolo è composto di un unico comma, contenente tuttaviacirca venticinque criteri di delega.

In particolare, per quel concerne il regime autorizzatorio delle F.E.R., degna di nota è la previsione di cui al primo comma, lett. a), dell'art. 5 secondo cui il Governo è tenuto a prevedere una disciplina per **la individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili**<sup>24</sup>, previa intesa con la Conferenza unificata Stato – Regioni - Cittàe Autonomie locali, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio edel mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per ilturismo e degli altri Ministeri coinvolti, al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)<sup>25</sup>. La delega contiene, inoltre, specifici criteri in ossequio ai quali debba avvenire l'individuazione delle aree idonee o non idonee, ossia, a titolo esemplificativo, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate quali capannoni industriali e parcheggi e aree non utilizzabili per altri scopi, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili. Ed ancora, la delega attribuisce alle regioni ed alle province autonome il compito di individuare le suddette aree.

Appare di tutta evidenza che tale previsione riveste un ruolo di fondamentale importanza nell'ottica più generale di semplificazione dell'iter autorizzativo degli impianti di energia da FER e conseguentemente all'incremento della produzione di tale energia, in quanto l'indicazione chiara e trasparente delle aree idonee all'installazione di tali impianti consente la riduzione dei tempi delle procedure sia a monte che a valle della stessa.

In ordine alle procedure autorizzative *strictusensu* delega dedica le lett. c), d), e) e i) del primo comma dell'art. 5 secondo cui il Governo è tenuto ad “c) **individuare procedure abilitative semplificate**, *proporzionate alla tipologia di interventi e alla loro localizzazione, secondo un principio di sussidiarietà verticale, per l'installazione degli impianti nelle aree e nei siti individuati ai sensi delle lettere a) e g), **riducendo altresì i termini dei procedimenti autorizzativi** e per l'assegnazione di incentivi e razionalizzandoli rispetto ai termini dei procedimenti per la connessione alla rete elettrica; d) individuare procedure abilitative semplificate per gli interventi, diversi dalla mera sostituzione di componenti principali che non e' sottoposta ad alcuna autorizzazione, di rifacimento totale e parziale, riattivazione, integrale ricostruzione e potenziamento di impianti a fonti rinnovabili già esistenti,*

---

<sup>24</sup> Si ricorda che un'analogha previsione normativa, purtroppo spesso rimaste lettera morta, è contenuta nella Legge 9 gennaio 1991, n. 10.

<sup>25</sup> Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima è lo strumento con il quale vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento.



*razionalizzando altresì i termini dei procedimenti autorizzativi e per l'assegnazione di incentivi; e) **riordinare e semplificare la normativa vigente in materia di configurazioni per l'autoconsumo**, ivi incluse quelle inerenti ai sistemi efficienti di utenza e allo scambio sul posto, con l'obiettivo di favorire la realizzazione di tutti i sistemi di autoconsumo, anche collettivi, da fonti rinnovabili, con conseguente minore utilizzo della rete elettrica derivante da sistemi di generazione diffusa; ... i) prevedere misure per agevolare il massimo utilizzo dell'energia producibile da fonti rinnovabili, anche favorendo la diffusione e l'uso di sistemi di accumulo dell'energia, compresi i veicoli elettrici, anche attraverso un iter autorizzativo semplificato, e le connesse esigenze di ricerca e sviluppo, tenendo conto del principio di neutralità tecnologica ...”.*

Il recepimento della Direttiva RED II, anche alla luce della suddetta Legge di delegazione europea, comporterà l'introduzione di nuove procedure abilitative semplificate e/o la modifica di quelle già esistenti previste a titolo esemplificativo dal Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387<sup>26</sup>, dal Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (di cui si dirà *infra*).

Appare di tutta evidenza che la logica insita nella legge-delega riflette la generale tendenza alla semplificazione ed accelerazione della procedura amministrativa, tanto agognata dai più, di cui alla Direttiva (UE) 2018/2001 e dei più recenti programmi di riforma nazionale di cui al P.N.R.R..

In tale ottica si muove anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>27</sup> che prevede un ambizioso pacchetto di riforme che, tra le altre, interessa lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili, le procedure amministrative di autorizzazione nonché il comparto Giustizia, cui il Governo attribuisce una rilevante importanza strategica per lo sviluppo delle prime ed il benessere economico in generale.

---

<sup>26</sup> Pare all'uopo precisare che già da tempo immemore la giurisprudenza della Corte costituzionale, pronunciandosi su norme contenute nel D.lgs. 387/2003, tra le più importanti si ricordano le sent. 364/2006, 282/2009, 124/2010, ha precisato che la concentrazione e semplificazione procedimentale costituisce un principio fondamentale e per ciò non derogabile. Tale principio, congiuntamente ad altri indirizzi giurisprudenziali contenuti nelle predette sentenze sono confluiti nelle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico il 10 settembre 2010.

<sup>27</sup> Il P.N.R.R. è un programma che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale, e che si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), ossia il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica da COVID-19 ed ai conseguenti danni economici e sociali, nonché volto a contribuire a risolvere le debolezze strutturali dell'economia italiana, e accompagnare il Paese su un percorso di transizione ecologica e ambientale. Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Il Piano si sviluppa lungo sei missioni: (1) “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo”; (2) “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”; (3) “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”; (4) “Istruzione e ricerca”; (5) “Inclusione e coesione”; (6) “Salute”.

In particolare, le riforme e gli investimenti programmati dal piano hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese. Il programma mira a semplificare e accelerare, attraverso interventi da realizzare in tempi rapidi, le procedure direttamente collegate all'attuazione del PNRR, quali le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana, anche mediante l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari.

In linea con quanto appena esposto, il Governo, al fine di ottemperare agli impegni dettati dall'Unione Europea, prevede di sottoporre le opere previste dal PNRR ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC2030). Una tale previsione è sintomatica di una stortura del sistema amministrativo che molto spesso non riesce a far fronte alle rigide tempistiche dettate a livello europeo. Inoltre, per quanto riguarda il rapporto tra la VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale) e gli altri strumenti autorizzatori ambientali, anche in un'ottica di regime generale, si prevede l'ampliamento di operatività del Provvedimento Unico in materia Ambientale ("PUA") che si prevede verrà a sostituire ogni altro atto autorizzatorio e, conseguentemente, diverrà la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale.

Ebbene, estremamente ambizioso e carico di aspettative risulta il prossimo futuro delineato dal programma di riforma previsto dal PNRR che accompagnato, per quanto riguarda il settore *de quo*, da una dotazione finanziaria di ben 23,78 miliardi di euro oltre che da uno svecchiamento delle risorse umane adibite alla funzione pubblica, non può che essere di buono auspicio per il nostro Paese.

Strumentale alla realizzazione degli obiettivi previsti dal PNRR è stata l'approvazione del Decreto Legge 77/2021, conv. con modificazione in Legge n. 108/2021, recante "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", comunemente conosciuto come decreto semplificazioni *bis*. Il decreto e la successiva legge di conversione introducono rilevanti novità all'attuale panorama legislativo in tema di transizione ecologica, di accelerazione del procedimento autorizzatorio ambientale (specie in materia di valutazioni d'impatto ambientale statale e regionale, di cui meglio si dirà *infra*), di transizione digitale, di contratti

pubblici e quant'altro, introducendo, come previsto dallo stesso PNRR, una speciale procedura di valutazione d'impatto ambientale per le opere previste dal piano.

Per opportuna sintesi e per quel che qui interessa, si tratteranno, seppur brevemente, le disposizioni di cui agli artt. 31 e 32 del D.L. 77/2021, riguardanti rispettivamente la disciplina della semplificazione per gli impianti di accumulo e fotovoltaici e della semplificazione in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e semplificazione delle procedure *direpowering*.

L'articolo 31 cit. contiene varie disposizioni volte a vario titolo ad incentivare lo sviluppo di produzioni energetiche alternative al carbone. In particolare, il primo comma prevede l'esclusione della necessità della valutazione di impatto ambientale per gli impianti di accumulo elettrochimico (batterie) di tipo "stand-alone" (destinati al mero accumulo o al consumo locale). Sempre il primo comma dell'art. 31 cit. prevede un'ulteriore forma di sgravio procedimentale allorché, nell'ipotesi di mancata definizione dell'intesa con la regione o le regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione unica, il comitato interistituzionale può provvedere entro i novanta giorni successivi alla conclusione dell'istruttoria. Rispetto all'originaria previsione del Decreto Legge 77/2021, durante l'esame alla Camera, è stata poi apportata una modifica volta ad equiparare agli impianti esistenti gli impianti autorizzati ma non in esercizio ai fini della applicabilità della procedura di autorizzazione semplificata.

Il comma 2 dell'art. 31 cit. prevede l'estensione della procedura **abilitativa semplificata (PAS)** di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 28/2011 **per la costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici di potenza sino a 20 MW** (10 MW nella versione ante conversione) localizzati in apposite aree indicate dalla stessa disposizione. In sede di conversione sono stati, altresì, aggiunti all'art. 31 citato i commi *2bis*, *2ter* e *2quater* volti a consentire l'installazione di pannelli fotovoltaici solari e termici sul tetto degli edifici senza la previa acquisizione di atti amministrativi di assenso, modificando in tal modo le relative disposizioni di cui al D.lgs. 28/2011 e del Testo Unico Edilizia di cui al D.P.R. 380/2001.

Il successivo comma 5, introduce una rilevante novità in tema di incentivi tanto agognata dagli operatori economici del settore, in quanto prevede un'eccezione al generale divieto, per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, di accedere ai sistemi di incentivazione statale. Segnatamente, viene prevista la non operatività del divieto di accesso agli incentivi agli impianti agrovoltai che adottino soluzioni integrative con montaggio verticale dei moduli.

Il comma 6 del citato articolo reca una modifica all'Allegato 2, alla Parte seconda, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (T.U.A.), che con ogni probabilità sarà oggetto di riflessione da parte dei commentatori, volta ad attribuire la competenza statale, in tema di valutazione d'impatto ambientale, per gli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW. Sostanzialmente il legislatore delegato con tale disposizione sottrae dall'alveo di competenza regionale in materia di VIA quegli impianti fotovoltaici di produzione di energia, trasferendo tali competenze allo Stato ovvero al Ministero della transizione ecologica. L'interrogativo circa la *ratio* di tale scelta sorge spontanea: sarà forse a causa di una conduzione fallimentare degli *iter* autorizzativi regionali che per via dell'eccessiva lentezza nel rilascio dei necessari titoli abilitativi non saranno in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi del PNRR (sic!); ai posteri l'ardua sentenza!

Il comma 7, modificando la Tabella A allegata al D.lgs. 387/2003, eleva da 20 a 50 kW la soglia di potenza degli impianti a energia solare fotovoltaica, da 250 a 300 kW della soglia per l'installazione previa autorizzazione unica degli impianti per la produzione di energia derivante da gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas oltre le quali si applica **l'autorizzazione unica**.

L'ultimo comma dell'art. 31 cit., inserito in sede di conversione, dispone che per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici - nonché delle opere connesse indispensabili alla costruzione e all'esercizio di tali impianti - all'interno delle aree dei siti di interesse nazionale, in aree interessate da impianti industriali per la produzione di energia da fonti convenzionali ovvero in aree classificate come industriali, le soglie per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale si intendono elevate a 10 MW.

L'articolo 32, molto brevemente, modifica ed integra la disciplina dell'**autorizzazione unica**, di cui al Decreto legislativo n. 28/2011<sup>28</sup>, per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al fine di introdurre talune semplificazioni per le opere di modifica di tali impianti, che comportano un incremento della potenza ossia il c.d. *repowering*. Segnatamente, il comma 1 dispone che gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici ed idroelettrici che non comportano variazioni delle dimensioni, dell'area e delle opere connesse, sono qualificabili come modifiche non sostanziali e pertanto sottoposte a **comunicazione al Comune** anche se consistenti nella modifica della

---

<sup>28</sup> Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del Dlgs. n. 28/2011 sono soggetti all'autorizzazione unica la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi.

soluzione tecnologica utilizzata, a prescindere dalla potenza elettrica, risultante a seguito dell'intervento. Vengono parimenti assoggettate alla comunicazione al Comune gli interventi sui progetti e sugli impianti eolici, nonché sulle relative opere connesse che, a prescindere dalla potenza nominale risultante dalle modifiche, sono realizzati nello stesso sito dell'impianto eolico e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli già esistenti o autorizzati.

Il D.L. 77/2021, conv. con mod. in L. 108/2021, apporta, inoltre, diverse modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, contenute nel Titolo VI dello stesso. Sul punto non può non riconoscersi l'importanza, anche strategica, di tale intervento di riforma della disciplina generale sul procedimento amministrativo che trasversalmente interseca ogni procedimento amministrativo, salvo ovviamente le varie procedure speciali derogatorie della disciplina generale in ossequio al principio espresso dal celeberrimo brocardo "*lex specialis derogat generali*". Più specificamente le modifiche apportate dagli artt. 61, 62 e 63 del Decreto riguardano il regime del potere sostitutivo di cui all'art. 2, L. 241/90, del silenzio assenso di cui all'art. 20, L. 241/90 e dell'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21 *novies*, L. 241/90.

L'art. 61 del citato Decreto, segnatamente, prevede che il potere sostitutivo, in caso di inerzia della P.A., possa essere attribuito non solo ad una figura apicale, ma anche ad un'unità organizzativa, anche d'ufficio, oltre che su istanza del cittadino.

In secondo luogo, ove il termine per la conclusione del procedimento sia inutilmente decorso, viene prevista la possibilità di rivolgersi direttamente al titolare del potere sostitutivo affinché concluda il procedimento medesimo attraverso le strutture competenti ovvero ricorrendo alla nomina di un commissario, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup>Sul punto degno di nota è quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sent. 23 aprile 2021, n. 7 secondo cui: "*In un sistema di tutela giurisdizionale effettivo, contraddistinto dalla pluralità di rimedi a disposizione del privato contro l'inerzia dell'amministrazione, quest'ultima sottostà sul piano risarcitorio alla mancata realizzazione degli investimenti nel settore quando questi siano causati dal suo comportamento antiggiuridico. In coerenza con la funzione dissuasiva e di equa ripartizione dei rischi tipica del rimedio risarcitorio, e delle regole operative sulla delimitazione dei pregiudizi risarcibili, il mutamento normativo, espressivo di un mutato indirizzo legislativo rispetto all'intervento economico pubblico in funzione agevolativa degli investimenti privati, deve essere considerato un rischio imputabile all'amministrazione quando la sopravvenienza normativa non avrebbe avuto rilievo se i tempi del procedimento autorizzativo fossero stati rispettati. Con riferimento al periodo temporale nel quale hanno avuto vigenza le disposizioni sui relativi benefici, è in astratto ravvisabile il nesso di consequenzialità immediata e diretta tra la ritardata conclusione del procedimento autorizzativo ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 e il mancato accesso agli incentivi tariffari connessi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili quando la mancata ammissione al regime incentivante sia stato determinato da un divieto normativo sopravvenuto che non sarebbe stato applicabile se i termini del procedimento fossero stati rispettati. Con riferimento al periodo successivo alla sopravvenienza normativa, occorre stabilire se le erogazioni sarebbero comunque cessate, per la sopravvenuta abrogazione della normativa sugli incentivi, nel qual caso il pregiudizio è riconducibile alla sopravvenienza legislativa e non più imputabile all'amministrazione, oppure se l'interessato avrebbe comunque avuto diritto a mantenere il regime agevolativo, in quanto la legge, per esempio, faccia chiaramente salvi, e sottratti quindi all'abrogazione, gli incentivi già in corso di erogazione e fino al termine finale originariamente*

In ordine alla disciplina del silenzio assenso, l'art. 62 del decreto introduce, nei casi di formazione del **silenzio assenso**, l'obbligo per la P.A. di rilasciare in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione dell'intervenuto decorso dei termini e pertanto dell'accoglimento della domanda entro dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale l'attestazione dell'amministrazione può essere sostituita da una autodichiarazione del privato.

Con riferimento alla disciplina dell'annullamento d'ufficio, l'art. 63 del D.L. citato riduce da diciotto a **dodici mesi il termine entro il quale le pubbliche amministrazioni possono procedere all'annullamento d'ufficio** dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. Tuttavia, occorre precisare che con la legge di conversione si interviene anche sul comma 2 *bis* dell'art. 21 *nomies* della L. 241/90, escludendo che l'amministrazione sia soggetta al rispetto del termine di dodici mesi nel caso in cui il provvedimento sia stato adottato sulla base di dichiarazioni false o mendaci accertate con sentenza passata in giudicato.

Dal percorso appena delineato non può che manifestarsi un profondo ottimismo circa il funzionamento della macchina burocratica italiana volta ad incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili e conseguentemente volto al raggiungimento del più importante fine della sostenibilità ambientale e del benessere. Non rimane adesso che passare dalle norme ai fatti!

### **3 LE AUTORIZZAZIONI PER GLI IMPIANTI DA F.E.R.**

Il panorama delle autorizzazioni ambientali rappresenta un vero cosmo composto da una pluralità di satelliti talvolta autonomi l'un l'altro ma ancor più spesso interconnessi. In questa sede verranno focalizzate, senza alcuna pretesa di esaustività, le principali procedure abilitative relative ai progetti di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Il quadro dei titoli e delle relative fonti del diritto, come si è anche visto *supra*, sono le più svariate tanto è vero che, nel Piano di Azione Nazionale per le fonti rinnovabili inviato a luglio 2010 dall'Italia alla Commissione Europea in adempimento a quanto previsto dalla Direttiva 2009/28/CE (Direttiva Fonti Rinnovabili), è statamessa in luce la complessità del

---

*stabilito per gli stessi. In ogni caso, il danno va liquidato secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di chance, ivi compreso il ricorso alla liquidazione equitativa, e non può equivalere a quanto l'impresa istante avrebbe lucrato se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo dell'amministrazione?*

quadro legislativo italiano in materia di “Energia” e “Autorizzazioni”<sup>30</sup>. Numerosi, nel tempo, sono stati i tentativi di semplificazione e razionalizzazione, come anche richiesto dall’Europa, del comparto autorizzativo ambientale, primo fra tutti il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (T.U.A.). La stessa disciplina dei titoli abilitativi, addirittura, è sparsa tra il D. Lgs. 387/2003, il D. Lgs. 28/2011 e il D.M. 10 settembre 2010 (c.d. Linee Guida), di cui meglio si tratterà *infra*. Basti qui ricordare che, “*le **Linee Guida Nazionali previste dall’articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 e approvate nel 2010** hanno costituito lo strumento chiave per dare nuova congruenza al quadro legislativo. Il citato documento, infatti, ha obbligato le Regioni ad adeguare entro gennaio 2011 la propria disciplina in materia di “Autorizzazioni”, salvo applicare direttamente quando previsto nel documento nazionale decorso tale termine...*”, e la successiva “... *approvazione del **Decreto Legislativo 28/2011** di recepimento della Direttiva Fonti Rinnovabili ha contribuito alla ulteriore ridefinizione del contesto normativo di settore. Al fine di rendere le procedure autorizzative proporzionate e necessarie, nonché semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato così come richiesto dal dettato europeo, sono state ridisegnate le procedure e gli iter autorizzativi per la realizzazione di impianti alimentati a fonti rinnovabili*”<sup>31</sup>.

Ne risulta, pertanto, un assetto tutt’altro che unitario, ove la giurisprudenza è intervenuta solo su alcuni aspetti puntuali della materia; d’altro canto, neppure la dottrina ne ha tentato un’elaborazione sistematica e unitaria, se non con qualche documento per gli addetti ai lavori quale quello realizzato dal GSE recante “*Il quadro autorizzativo per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Ricognizione della normativa nazionale e regionale*”. Tuttavia, non ci si può esimere dal porre in essere quelle attività di valutazione ambientale, proprio per l’importanza che riveste, attesa “*la finalità di assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un’equa distribuzione dei vantaggi connessi all’attività economica*”<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. Il quadro autorizzativo per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Ricognizione della normativa nazionale e regionale”, fonte: GSE

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> Cfr. art. 4, comma 3, D.lgs. 152/2006.

Decreto VIA/Provvedimento autorizzatorio unico regionale	1775 per interferenze con sistemi di pubblico trasporto ad impianti fissi	Sportello Unico Attività Produttive 1775/1933
Autorizzazione alla Costruzione ed esercizio dell' impianto e delle opere connesse, ai sensi dell'art.12 del Dlg. 387/03	Nulla osta per interferenze con attività minerarie per la ricerca e coltivazione di idrocarburi e risorse geotermiche	Parere per aspetti paesaggistici, ambientali ed archeologici ai sensi dell'art. 152 del Codice dei Beni Culturali ed Ambientali, di cui al Dlg. 42/2004; Nulla Osta ai sensi dell'art. 120 del R.D. 1775/1933
Nulla Osta per Decreto di VIA/Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale	Nulla osta alla costruzione delle linee elettriche ai sensi dell'art. 120 del T.U. 11/12/1933 n. 1775 in aree interessate da risorse minerarie	Nulla Osta al Vincolo idrogeologico e Nulla Osta ai sensi dell'art. 120 del R.D. 1775/1933
Nulla osta alla costruzione delle linee elettriche ai sensi dell'art. 120 del T.U. 11/12/1933 n. 1775 e dell'art. 95 del Dlg. 259/2003 per interferenze con impianti della rete pubblica di comunicazione elettronica nel settore telefonico	Nulla osta per distanze da strade statali, attraversamenti, accessi, posa cavi e nulla osta per interferenze linee elettriche con strade statali, ai sensi dell'art. 120 del T.U. 11/12/1933 n. 1775	Parere per interferenze con superfici agricole destinate a produzioni di particolare attenzione
Parere alla costruzione ed esercizio delle linee elettriche ai sensi dell'art. 120 del T.U. 11/12/1933 n.	Nulla osta idraulico (ai sensi dell'art. 93 del R.D. n. 523 del 25/07 /1904)	Parere di conformità di cui all'art. 3 del D.P.R. 1 agosto 2011 n° 151
	Parere alla costruzione ed esercizio delle linee elettriche ai sensi dell'art. 111 del T.U. 11/12/1933 n. 1775	Parere igienico sanitario
	Parere per aspetti ambientali, viabilità provinciale, aspetti geologici e geomorfologici, vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici, archeologici ed aree protette, Nulla Osta ai sensi dell'art. 120 del R.O. 1775/1933	Benestare per interferenze con linee ferroviarie e Nulla Osta di competenza per costruzione ed esercizio linee elettriche [art. 120 R.D. 1775/1933]
		Nulla osta per interferenze con linee elettriche MT e BT
		Nulla osta per interferenze con metanodotti
		Benestare progetto limitatamente alle Opere di Rete ed all'interfaccia delle Opere di Utenza

**Fig. 1:** Estratto di un'istanza di VIA di competenza della Regione siciliana, nell'ambito del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, contenente un elenco non esaustivo di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi relativi ad progetto di impianto fotovoltaico della potenza di circa 102 MWp connesso alla RTN in una località della Regione Siciliana.

Il testo legislativo cardine dei principali procedimenti abilitativi in ambito ambientale è il D.lgs. 152/2006 e segnatamente nella parte seconda, disciplinante “*le procedure per la valutazione ambientale strategica (vas), per la valutazione dell'impatto ambientale (via) e per l'autorizzazione integrata ambientale (ippc)*”.

Preliminarmente, occorre sottolineare che, quando si parla di impatti ambientali ai sensi del D.lgs. 152/2006, ci si riferisce a quegli “*effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto*”<sup>33</sup>, su popolazione e salute umana, biodiversità, beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio e più in generale su tutte le cc.dd. matrici ambientali.

Il Titolo II, Parte II, D.lgs. 152/2006 disciplina la **Valutazione Ambientale Strategica** ossia quel processo che comprende “*lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato,*

<sup>33</sup>Cfr. art. 5, D.lgs. 152/2006.



*l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio*”, sul piano o programma elaborato da una pubblica amministrazione.

Sostanzialmente, con la V.A.S., il cui principio guida è quello di precauzione<sup>34</sup>, le autorità preposte (ossia lo Stato o le Regioni, supportate da un'apposita commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale) valutano, a monte della loro approvazione, gli effetti ambientali dei piani o dei programmi. L'ambito di operatività della VAS spazia dai piani e programmi nell'ambito dei settori agricolo, forestale, **energetico**, della pesca ecc.. ai piani e programmi concernenti i siti designati come zone di protezione speciale (ZPS) della rete Natura 2000, per i quali è prevista anche una valutazione d'incidenza.<sup>35</sup>

La **Valutazione d'incidenza (VInCA)**, cui si è appena fatto cenno, è disciplinata dall'art. 5 del DPR 8 settembre 1997, n. 357, così come sostituito dall'art. 6 del DPR 12 marzo 2003, n. 120, non è altro che un procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o su un'area geografica proposta come sito della rete Natura 2000<sup>36</sup>, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso. Inoltre, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del D.lgs. 152/06, la predetta valutazione è integrata nei procedimenti di VIA e VAS, nel qual caso l'esito della Valutazione di Incidenza è vincolante ai fini dell'espressione del parere motivato di VAS o del provvedimento di VIA che può essere favorevole solo se vi è certezza riguardo all'assenza di incidenza significativa in negativo sui siti Natura 2000<sup>37</sup>.

Il Titolo III *bis*, Parte II, D.lgs. 152/2006 è dedicato **all'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.)**<sup>38</sup> che è *“il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c). Un'autorizzazione integrata ambientale può valere per una o più installazioni o parti di esse*

---

<sup>34</sup> Sul principio di precauzione si rinvia all'art. 191, par. 2 TFUE; e M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012,

<sup>35</sup> Per maggiori approfondimenti sulla VAS si rinvia alle relative disposizioni di cui al T.U.A., nonché a Giampaolo Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli – Torino 2015; Beniamino Caravita, Luisa Cassetti, Andrea Marrone, *Diritto Dell'ambiente*, Il Mulino 2016.

<sup>36</sup> La Rete Natura 2000 è composta proposti Siti di Interesse Comunitario (pSIC) Siti di Importanza Comunitaria (SIC, che alla fine dell'iter di designazione diventano Zone Speciali di Conservazione, ZSC) Zone di Protezione Speciale (ZPS).

<sup>37</sup> Per maggiori approfondimenti si rinvia a: Direttiva 92/43/CEE “Habitat”; INTESA 28 novembre 2019 tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulle Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VInCA); <https://www.mite.gov.it/pagina/la-valutazione-di-incidenza-vinca>.

<sup>38</sup> L'AIA è stata introdotta nel nostro ordinamento in attuazione della disciplina europea di cui alla Direttiva 96/61/CE, della successiva Direttiva 2008/1/CE e della Direttiva 2010/75/UE.

*che siano localizzate sullo stesso sito e gestite dal medesimo gestore. Nel caso in cui diverse parti di un'installazione siano gestite da gestori differenti, le relative autorizzazioni integrate ambientali sono opportunamente coordinate a livello istruttorio*<sup>39</sup>.

Le categorie di installazioni che sono sottoposte all'obbligo di AIA sono individuate dagli allegati VIII (per le installazioni la cui competenza al rilascio dell'AIA è attribuita alle regioni) XII (per le installazioni la cui competenza al rilascio dell'AIA è attribuita allo Stato) del D.lgs. 152/2006; a scopo meramente esemplificativo sono sottoposte ad AIA le categorie di installazioni relative ad impianti di ricerca e sperimentali, attività energetiche, di produzione e trasformazione di metalli, gestione dei rifiuti e quant'altro. In materia di AIA meritano menzione le cc.dd. B.A.T. ovvero *best available techniques* (migliori tecniche disponibili) sulla base delle quali vengono effettuate le valutazioni relative alla sostenibilità ambientale degli effetti inquinanti degli impianti sottoposti ad AIA.

Merita attenzione, per concludere questo seppur breve *excursus* sulle autorizzazioni ambientali la **Valutazione d'Impatto Sanitario (V.I.S.)** che ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b) *bis* è un “*elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione*”, e tale valutazione viene spesso richiesta per talune categorie di progetti in relazione alle procedure di valutazione d'impatto ambientale<sup>40</sup> (vedi *infra*).

---

<sup>39</sup> Art. 5, lett. o *bis*, D.lgs. 152/2006.

<sup>40</sup> A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 104/2017 all'art. 23 del D.Lgs. n. 152/2006, la procedura per la presentazione dell'istanza di VIA e della relativa documentazione prevede l'allegazione della valutazione di impatto sanitario per le tipologie di progetti sottoposti ad autorizzazione statale di cui ai punti 1 e 2 dell'Allegato II, Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006, ovvero:

“raffinerie di petrolio greggio (escluse le imprese che producono soltanto lubrificanti dal petrolio greggio), nonché impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate al giorno di carbone o di scisti bituminosi, nonché terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto;

“installazioni relative a:

- centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW;
- centrali per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW incluse le dighe ed invasi direttamente asserviti;
- impianti per l'estrazione dell'amianto, nonché per il trattamento e la trasformazione dell'amianto e dei prodotti contenenti amianto;
- centrali nucleari e altri reattori nucleari, compreso lo smantellamento e lo smontaggio di tali centrali e reattori (esclusi gli impianti di ricerca per la produzione delle materie fissili e fertili, la cui potenza massima non supera 1 kW di durata permanente termica);
- **impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 150 MW;**
- **impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma con potenza complessiva superiore a 30 MW”.**

### 3.1 LA VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE (V.I.A.): PIETRA MILIARE DELLE AUTORIZZAZIONI

La Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) è disciplinata dal Titolo III, Parte II del Codice dell'Ambiente, e da questi definita come *“il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto, l'elaborazione e la presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto, l'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto”*<sup>41</sup>.

Sostanzialmente, la VIA è una procedura di verifica d'impatto ambientale che ha lo scopo di verificare in preventivamente che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile e, quindi, nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica.

Com'è stato, osservato occorre precisare che, *“la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale di un'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio - economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione - zero (Cons. Stato, IV 18 maggio 2018 n. 3011, II, 7 settembre 2020, n.537, V 2 ottobre 2014 n. 4928). In particolare, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, l'amministrazione esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria ovvero quando l'atto sia privo di idonea motivazione (Cons. Stato n. 4928/2014, cit.)”*<sup>42</sup>.

Nonostante i principi ispiratori e la *ratio* sottostante la valutazione d'impatto ambientale, quali la prevenzione, l'integrazione, la partecipazione ed il confronto, sono sempre rimasti immutati sin dalla sua introduzione ad opera della Direttiva Comunitaria 85/337/CEE, recepita in Italia con la Legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i., che istituiva il Ministero

---

<sup>41</sup>Cfr. Art. 5, lett. b), D.lgs. 152/2006.

<sup>42</sup> Cfr. Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), sent. 14 giugno 2021, n. 485.

dell'Ambiente e le norme in materia di danno ambientale, la sua disciplina ha subito innumerevoli modifiche.

Tralasciando le più remote riforme della VIA<sup>43</sup>, la disciplina è stata notevolmente innovata ad opera della Direttiva VIA 2014/52/UE<sup>44</sup> (cui si rinvia per opportunità), recepita in Italia con il D.Lgs. n. 104 del 16/06/2017 e da ultimo dal D.L. 77/2021, conv. in L. 108/2021, in continuità con la Direttiva del 2014 in un'ottica di semplificazione e armonizzazione.

In ordine alla competenza al rilascio del provvedimento di VIA, il Codice l'attribuisce allo Stato ed alle Regioni a seconda della tipologia di progetto. In particolare sono sottoposti a VIA statale i progetti di cui all'art. 7, comma 3 e dell'allegato II del D.lgs. 152/2006, mentre sono sottoposti a VIA regionale i progetti di cui agli allegati III e IV del TUA.

I recenti interventi di riforma del 2014 e del 2021 hanno dimostrato una tendenza accentratrice in capo allo Stato di attribuzione delle competenze in materia di VIA sottraendole alla sfera regionale. Sul punto si pensi ad esempio a quanto previsto dal comma 6 dell'art. 31 del D.L. 77/2021 che attribuisce alla competenza statale la procedura di VIA relativa agli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10MW, rendendo in tal modo sempre meno significativo il campo di azione delle regioni nel settore fotovoltaico.

Pare significativo precisare che l'art. 25 del D.L. 77/2021, in materia di determinazione delle competenze, ha previsto che la comunicazione che il proponente invia agli Enti in caso di progetti sottoposti a diverse competenze non contiene più il riferimento all'autorità individuata come competente allo svolgimento della procedura di VIA o verifica di assoggettabilità a VIA. Tale individuazione viene di fatto trasfusa nel comma 4 *ter* dell'art. 7 *bis*, TUA a norma del quale entro 30 giorni dal ricevimento della suddetta comunicazione, la Regione o la Provincia autonoma trasmettono al Ministero le valutazioni relative all'autorità competente per la successiva decisione.

In ordine alla procedura di **assoggettabilità alla VIA**, il Codice prevede innanzitutto che, qualora il progetto ricada tra quelli assoggettabili, il proponente trasmetta, all'Autorità competente individuata, il c.d. "studio preliminare ambientale", cui deve essere allegata la copia dell'avvenuto pagamento del contributo.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che, *"in materia di valutazione d'impatto ambientale, il c.d. "screening" svolge una funzione preliminare volto a sondare la progettualità e l'amministrazione solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza*

---

43 Direttiva 97/11/CE; Direttiva 2003/35/CE; Direttiva 2009/31/CE; Direttiva 2011/92/UE.

44 Gli obiettivi della riforma sono compendiabili nella semplificazione dei procedimenti, certezza dei tempi, qualità delle valutazioni ambientali e razionalizzazione delle competenze.

*negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura di VIA, diversamente, consente di pretermetterla, con risparmio di tempo e costi effettivi. Lo screening è qualificato preliminare alla V.I.A., da intendere solo in senso cronologico, stante che è realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito della verifica di assoggettabilità. Il rapporto tra i due procedimenti appare configurabile graficamente in termini di cerchi concentrici caratterizzati da un nucleo comune rappresentato dalla valutazione della progettualità proposta in termini di negativa incidenza sull'ambiente, nel primo caso in via sommaria e, nel secondo in via definitiva, con conseguente formalizzazione del provvedimento di avallo o meno della stessa. Di recente il Consiglio di Stato, con la sentenza del 7 settembre 2020, n. 5379, ha chiarito che per il procedimento di screening è prevista la sommarietà della valutazione dell'amministrazione nei casi di dubbia compatibilità, proprio nell'ottica di evitare un'inutile duplicazione procedimentale, in quanto una completa istruttoria e valutazione verrà poi svolta in sede di VIA. Mentre, in caso di assenza di dubbi rilevanti, l'Autorità dovrà approfonditamente valutare gli impatti ed imporre eventualmente prescrizioni, e in ciò sta la natura semplificatrice dell'istituto. Ciò non toglie che l'attività di screening sia essa stessa una procedura di valutazione ambientale, data la sua complessità e autonomia rispetto alla successiva procedura di VIA”<sup>45</sup>.*

Il procedimento di Valutazione d'impatto ambientale si articola in diverse fasi compendiabili cronologicamente nel seguente modo:

- a. definizione del livello di portata informativa, ovvero il grado di dettaglio degli elaborati progettuali;
- b. definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale;
- c. eventuale dibattito pubblico;
- d. presentazione dell'istanza, dell'avvio del procedimento e della pubblicazione degli atti;
- e. svolgimento di consultazioni del pubblico, acquisizione dei pareri ed eventuali consultazioni transfrontaliere;
- f. eventuale inchiesta pubblica, in luogo delle consultazioni;
- g. valutazione della documentazione;
- h. decisione ed informazioni sulla decisione;
- i. controllo e monitoraggio.

La disciplina della procedura amministrativa volta ad ottenere il provvedimento di VIA è soggetto ad un rigido regime dei termini, reso ancor di più tale dalla recente riforma di cui

---

<sup>45</sup> Cfr. Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - Palermo, Sez. I, sent. 14 giugno 2021, n. 1935

al D.L. 77/2021(per una visione complessiva e compendiata dei termini della procedura di valutazione ante riforma del 2021 si rinvia allo schema sotto). Si ricorda che il D.L. 77/2021 in un'ottica di accelerazione della procedura ha ridotto alcuni dei termini previsti quali, a titolo esemplificativo, la riduzione da 45 a 30 giorni del termine, concesso a chiunque abbia interesse, per presentare le proprie osservazioni all'autorità competente in merito allo studio preliminare ambientale e alla documentazione allegata.

In tema di procedura di procedura di verifica di assoggettabilità a VIA viene ora previsto che, entro soli 5 giorni dal ricevimento dello studio preliminare ambientale l'autorità competente deve verificare non solo la completezza della documentazione, ma anche la sua adeguatezza, provvedendo, solo in quella sede, a richiedere chiarimenti e integrazioni. Complessivamente i tempi della verifica di assoggettabilità a VIA potranno variare da un minimo di 80 ad un massimo di 115 giorni.

Ed ancora, l'articolo 20 del D.l. citato interviene sulla disciplina per l'emanazione del provvedimento di VIA di competenza statale recata dai commi 2 e 2-bis dell'art. 25 del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006), secondo cui l'adozione del provvedimento di VIA da parte dell'autorità competente (vale a dire il MiTE, in virtù del disposto dell'art. 7-bis, comma 4) *“deve avvenire previa acquisizione in concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di 30 giorni”*<sup>46</sup>.

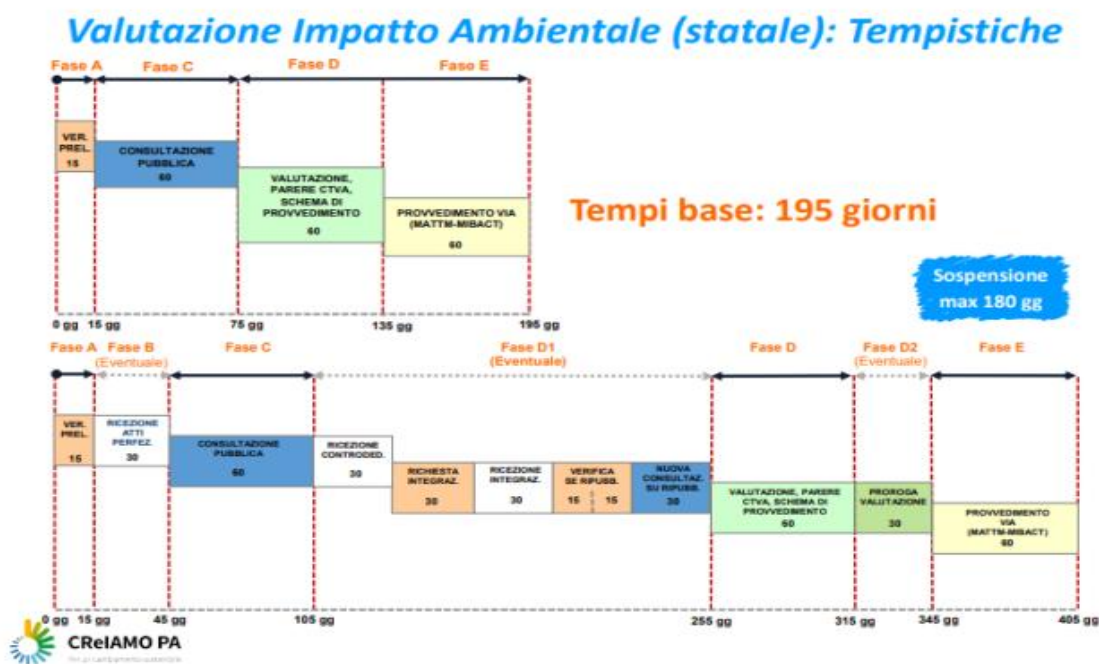


Fig. 2: Fonte Progetto CReIAMO PA: La nuova disciplina della Valutazione dell'Impatto Ambientale Le principali novità introdotte dal D.Lgs. 104/2017.

<sup>46</sup> Per maggiori approfondimenti circa il provvedimento di riforma si rinvia al testo del D.L. 77/2021.

### **3.1.2 (SEGUE) MODALITÀ OPERATIVE PER L'AVVIO DELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE (STATALE)**

Gli operatori del settore ambientale ed energetico quali progettisti, imprenditori, consulenti, ingegneri si ritrovano quotidianamente a districarsi tra le varie modalità operative per la presentazione delle diverse tipologie di istanze di autorizzazione ambientale.

Si è qui tentato di sintetizzare, seppur con un notevole grado di semplificazione, la procedura volta al rilascio di un provvedimento di valutazione d'impatto ambientale.

A tal proposito, la Direzione per le Valutazioni Ambientali (DVA) ha predisposto, in attuazione di quanto previsto dalla Convenzione Aarhus e dei principi generali sottostanti alla Parte Prima del TUA, la documentazione tecnico-amministrativa relativa alle procedure di VAS e VIA.

La procedura, molto brevemente, prevede che il proponente trasmetta alla DVA l'istanza per l'avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) utilizzando un modulo già predisposto dall'amministrazione proponente, cui dovrà essere allegato a titolo esemplificativo:

- il progetto di fattibilità tecnico economica (o eventuale diverso livello di progettazione);
- lo studio di impatto ambientale;
- la sintesi non tecnica;
- le informazioni su gli eventuali impatti transfrontalieri del progetto;
- l'avviso al pubblico;
- la dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante il valore delle opere da realizzare e l'importo del contributo versato ai sensi dell'art.33 del D.Lgs.152/2006;
- copia della ricevuta di avvenuto pagamento del contributo per gli oneri istruttori<sup>47</sup>;
- i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta (articolo 22 del D.Lgs.50/2016).

Per l'avvio della procedura, l'autorità procedente, in base alla tipologia di progetto, potrà richiedere ad integrazione ulteriore documentazione come la VIS (Valutazione d'Impatto Sanitario) o il Piano di Utilizzo delle terre e rocce da scavo, ovvero l'ulteriore

---

<sup>47</sup> Gli oneri istruttori sono indicati dal Decreto Interministeriale MATTM-MEF n. 1 del 04 gennaio 2018; Successivamente la Direzione per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente ha provveduto ad emanare il Decreto direttoriale n.47 del 2 febbraio 2018 recante le "Disposizioni concernenti le modalità di versamento degli oneri economici per le procedure di valutazione ambientale (VAS e VIA) di competenza statale e la relativa documentazione da presentare

documentazione richiesta dalla DVA entro un termine stabilito pena l'archiviazione della stessa istanza.

La documentazione allegata alla lettera di trasmissione dovrà essere inviata, a breve in formato esclusivamente digitale, al Ministero per la transizione ecologica (DVA) ed al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (Direzione Generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea), nonché alle Amministrazioni regionali, enti locali, soggetti competenti in materia ambientale che partecipano al procedimento ai sensi dell'art.23, comma 3 (VIA) e dell'art.13, commi 5 e 6 (VAS) del D.Lgs.152/2006 e s.m.i..

La documentazione trasmessa dal proponente viene acquisita dalla Direzione che procederà ad assegnare il fascicolo al funzionario responsabile del procedimento, il quale effettua la verifica amministrativa sulla completezza dell'istanza e della documentazione allegata, incluso l'avvenuto pagamento del contributo per gli oneri istruttori. Una volta verificata la completezza dell'istanza e della documentazione allegata, tutta la documentazione trasmessa dal proponente viene pubblicata nel Portale delle Valutazioni Ambientali.

La Direzione, una volta proceduto alla pubblicazione della documentazione, comunica a tutte le Amministrazioni ed Enti territoriali potenzialmente interessati, nonché allo stesso proponente, l'avvenuta pubblicazione della documentazione sul proprio sito web.

La data della pubblicazione dell'avviso al pubblico, nel Portale delle Valutazioni Ambientali, segna il termine di avvio ufficiale del procedimento, ai fini della decorrenza dei termini di tutte le successive fasi e per l'adozione del provvedimento di VIA<sup>48</sup>.

Da quel momento prende sostanzialmente avvio la procedura di valutazione d'impatto ambientale in senso tecnico ad opera della Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale (CTVA).

### **3.2 LE PROCEDURE SEMPLIFICATE**

Le innumerevoli istanze di semplificazione delle procedure di rilascio degli svariati titoli abilitativi in materia ambientale da parte dell'Europa, nonché dei cittadini, che a vario titolo operano nel settore ambientale in genere, sono state fatte proprie dal legislatore il quale, da tempi non recenti, ha tentato di introdurre procedure sempre più snelle.

---

<sup>48</sup>Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia a "Specifiche tecniche per la predisposizione e la trasmissione della documentazione in formato digitale per le procedure di VAS e VIA ai sensi del D.Lgs 152/2006 e s.m.i." Rev. 4 della DVA del MITTE ed a <https://va.minambiente.it/it-IT/ps/Comunicazione/IndicazioniOperativeVIA#1-Presentazione-istanza>



Tra le più rilevanti disposizioni legislative in merito possono, sicuramente, essere annoverati il D.lgs. 387/2003, il D.lgs. 28/2010 ed il D.lgs. 104/2017.

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 28/2011 «...*la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione*».

In estrema sintesi, il D.lgs. 387/2003 introduce la c.d. Autorizzazione Unica (AU) per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili. Successivamente, il D.lgs. 28/2011 modifica e integra quanto già stabilito dalle Linee Guida, di cui all'art. 12, comma 10, D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, poi approvate con il D.M. 10 settembre 2010, in merito agli *iter* procedurali per l'installazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. I singoli interventi, a seconda della taglia e della potenza installata, possono essere sottoposti a mera Comunicazione, Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.) o Autorizzazione Unica (A.U.). Chiaramente, le autorizzazioni indicate devono essere corredate, laddove necessario, da tutti i provvedimenti di concessione, autorizzazione, valutazione di impatto ambientale e paesaggistico, ecc..

Il più recente D.lgs. 104/2017 introduce la possibilità per il proponente di richiedere, in alternativa al provvedimento di VIA ordinario, il rilascio di un Provvedimento unico ambientale, in sostituzione di tutti i titoli abilitativi o autorizzativi necessari per la VIA sia a livello statale che regionale. In tal caso, al termine del periodo di consultazione pubblica previsto dal procedimento di VIA (60 giorni), viene convocata una conferenza dei servizi ai sensi dell'art 14 *ter* della L. 241/90 che si esprime in merito alla compatibilità ambientale e rilascia le necessarie autorizzazioni finalizzate all'esercizio dell'opera

### **3.2.1. IL PROVVEDIMENTO UNICO IN MATERIA AMBIENTALE (P.U.A.)**

Il Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA) è disciplinato dall'art. 27 del D.lgs. 152/2006 ed ha la finalità di riunire in un unico provvedimento, il provvedimento di VIA e il rilascio di ogni altra autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio di un progetto. Il PUA, di fatto, è una semplificazione delle procedure relative alla richiesta di autorizzazione ambientale nell'ambito del quale può essere richiesto il rilascio dei seguenti titoli ambientali: a) Autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-*bis* della Parte II del D.Lgs. 152/2006; b) Autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del D.Lgs.152/2006; c) Autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da

attività di scavo e attività di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del D. Lgs. 152/2006; d) Autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42; e) Autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42; f) Autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 e al Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616; g) Nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n.105; h) Autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380; i) nonché gli ulteriori titoli ambientali necessari per la realizzazione e l'esercizio di un progetto.

L' autorità competente, come per il procedimento di VIA (*sic et simpliciter*) è il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) – Direzione Generale per la Crescita Sostenibile e la qualità dello Sviluppo (CreSS).

In ordine all'ambito di applicazione, il PUA<sup>49</sup> può essere richiesto per tutti i progetti sottoposti a procedura di VIA di competenza statale ed è destinato a diventare la procedura autorizzatoria ordinaria.

La novella del 2021 (D.L. 77/2021) introduce una rilevante novità volta a snellire ulteriormente tale procedura, ed infatti, al comma 2 dell'art. 27 TUA viene ora prevista per il proponente la facoltà di richiedere l'esclusione dal procedimento finalizzato al rilascio del PUA, dell'acquisizione di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, nel caso in cui le relative normative di settore richiedano, per consentire una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa, un livello di progettazione esecutivo.

### **3.2.2. IL PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO REGIONALE (P.A.U.R.)**

Il Legislatore nazionale, con l'emanazione del decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 104, che recepisce la direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ha perseguito obiettivi ambiziosi tra i quali spiccano quelli di semplificazione delle procedure abilitative. Proprio nell'ottica della semplificazione, il legislatore, dopo l'articolo 27 del decreto

---

<sup>49</sup> Si ricorda che la disciplina del PUA è stata novellata ad opera dell'art. 22 del D.L. 77/2021.

legislativo 3 aprile 2006 n 152, ha inserito l'art. 27 *bis* disciplinante il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR).

In merito all'ambito di operatività del PAUR, l'art. 27 *bis*, D.lgs. 152/2006, dispone che: *“Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso”*.

Si fa rilevare che, a differenza di quanto accade in relazione al PUA, la procedura per il rilascio del PAUR non è eventuale ma obbligatoria.

Per la rilevanza che viene attribuita alle regioni nell'ambito del PAUR, l'art. 27 *bis*, D.lgs. 152/2006, non può essere letto separatamente dall'art. 7 *bis*, D.lgs.152/2006, che, disciplinando le competenze regionali in materia di VIA, prevede margini di azione, certamente significativi, in relazione alla disciplina del PAUR. Infatti, ai sensi di tale articolo, e più precisamente, ai sensi del comma 8 viene disposto che, *«fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale»*.

Sul punto, si vuole sottolineare, a titolo esemplificativo, come la Regione Siciliana ha disciplinato la procedura del PAUR con il D.A. n. 295/GAB del 28 giugno 2019 che, nell'ambito dell'autonomia lasciata alle regioni, ha introdotto, in generale, termini ancora più stringenti per la conclusione della procedura abilitativa *de qua*.

Tornando alla disciplina generale del PAUR<sup>50</sup>, occorre precisare che l'art. 27 *bis* cit. ha l'ambizione di introdurre realmente un procedimento “unico” e di permettere al proponente di ottenere un provvedimento finale che gli consenta, all'indomani della relativa adozione, di realizzare il progetto e porre in esercizio l'opera senza dover acquisire più alcun ulteriore titolo. Tale assunto sembra essere suffragato dal dettato normativo di cui all'art. 14, comma 4, L. 241/1990, secondo cui: *«Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai*

---

<sup>50</sup> Si precisa che, la disciplina del PAUR è stata da ultimo novellata ad opera del D.L. 77/2021.

*sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».*

Una precisazione appare, tuttavia, doverosa in quanto la disciplina generale del suddetto procedimento unico è legata indissolubilmente all'esito della procedura di VIA, che ne sancisce addirittura la sua prevalenza rispetto agli altri titoli abilitativi richiesti, ed infatti ai sensi del comma 7 dell'art. 27 bis citato: *“Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto”*.

Per concludere sul punto pare opportuno sottolineare l'importanza che ha assunto il disposto di cui al comma 8 della predetta disposizione secondo cui, *“Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241”*. La perentorietà dei termini di conclusione del procedimento di PAUR, in linea teorica, ha una portata rivoluzionaria e di fondamentale importanza. La giurisprudenza, tuttavia, ha più volte escluso che alla decorrenza dei termini l'amministrazione non abbia più il potere di adottare l'atto, circostanza che oltretutto penalizzerebbe l'incolpevole proponente, né, allo stesso tempo, che alla decorrenza infruttuosa dei termini si perfezioni un silenzio assenso in merito all'istanza; unica conseguenza attribuibile all'infruttuoso decorso dei termini sarebbe rinvenibile, ai fini risarcitori, nel rapporto tra amministrazione e privato e, sul piano interno alla prima, ai fini disciplinari<sup>51</sup>.

### **3.2.3. COMUNICAZIONE AL COMUNE**

Il D.lgs. 3 marzo 2011, 28, all'art. 6, comma 11 disciplina la Comunicazione al Comune quale *iter* autorizzativo di alcune tipologie di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica, calore e freddo da FER, assimilabili ad attività edilizia libera.

In ordine alla individuazione delle categorie di impianti assoggettabili alla Comunicazione al Comune, la sopra menzionata norma dispone un rinvio alle Linee Guida allegate al D.M. 10 settembre 2010. A titolo esemplificativo rientrano nell'attività di edilizia libera, ai sensi dell'art. 12 delle Linee Guida, quanto al fotovoltaico: a) gli impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui

---

<sup>51</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V 14 aprile 2015, n. 1872, 11 ottobre 2013 n. 4980, 15 novembre 2012, n.5773, oltre che della IV Sezione, 10 giugno 2013, n. 3172, e della VI Sezione, 23 dicembre 2013, n. 6188; Cons. tato, V, del 25 marzo 2016, n. 1239; Cons. Stato, IV, 10 febbraio 2017, n. 575, Tar Lazio Roma 13 novembre 2017, n. 11299.

componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi; b) gli impianti con superficie non superiore a quella del tetto su cui viene installato; c) gli impianti che non ricadono sotto particolari regimi dettati dal Codice dei beni culturali e simili; d) gli impianti realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze; e) gli impianti che hanno una capacità di generazione che sia compatibile con il regime di scambio sul posto; f) impianti che siano realizzati all'infuori delle zone A ai sensi del DM n. 1444 del 1968.

Risulta notevole, in tal modo, lo sgravio procedimentale previsto per l'installazione di, seppur piccoli, impianti di produzione di energia da FER.

#### **3.2.4. LA PROCEDURA ABILITATIVA SEMPLIFICATA (P.A.S.)**

L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, in sostituzione della Denuncia di Inizio Attività (DIA), dispone che il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dell'impianto e delle opere connesse presenta al Comune, almeno trenta giorni prima dell'inizio effettivo dei lavori, una dichiarazione, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

Sostanzialmente, secondo la normazione statale, la PAS costituisce uno strumento di semplificazione amministrativa relativa all'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili in relazione alla potenza dell'impianto, mediante una tipica fattispecie di silenzio assenso che determina la formazione di un provvedimento amministrativo tacito per gli impianti sottoposti a tale procedura (ad esempio, eolici aventi capacità di generazione inferiore alla soglia di 60 kw), infatti, trascorso il termine di 30 giorni dalla presentazione della PAS senza riscontri o notifiche da parte del Comune, è possibile iniziare i lavori.

In particolare, la PAS si applica agli impianti specificati dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida sopra menzionate, quali, ad esempio, impianti fotovoltaici installati su edifici, laddove la superficie complessiva del modulo non sia superiore a quella del tetto su cui insistono, oltre che degli impianti fotovoltaici di soglia inferiore a quella fissata all'Allegato A del d.lgs. 387/2003.

### 3.2.5. L'AUTORIZZAZIONE UNICA (A.U.)

L'art. 12 del d.lgs. 387/2003 prevede che *«la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, interventi di modifica, potenzialmente, rifacimento totale parziale di attivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una **autorizzazione unica**, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico»*.

Ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 28/2011 a tale titolo abilitativo sono assoggettati tutti gli impianti che, per tipologia e caratteristiche, non sono riconducibili alla Procedura abilitativa semplificata o all'attività di edilizia libera: l'autorizzazione unica ha quindi valenza residuale ed è necessaria per tutti gli impianti di potenza superiore a: (i) 60 Kw per l'eolico; (ii) 20 Kw per il solare fotovoltaico; (iii) 100 Kw per l'idraulica; (iv) 200 Kw per le biomasse; (v) 250 Kw per i gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

Ciò, salva la facoltà delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'art.6, comma 9, del d.lgs. 28/2011, di elevarle fino a 1 MW.

L'autorizzazione è definita unica in quanto essa sostituisce e tiene luogo di una pluralità di atti abilitativi che sarebbero altrimenti necessari, i quali sono individuati, in via indicativa dall'Allegato 2 delle Linee guida; si tratta: dell'autorizzazione integrata ambientale; dell'autorizzazione paesaggistica; della valutazione di impatto ambientale; dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera; dell'autorizzazione alla gestione dei rifiuti; del permesso di costruire; del parere di conformità del progetto alla normativa di prevenzione incendi; del nulla osta delle Forze Armate per le servitù militari e per la sicurezza del volo a bassa quota; del nulla osta idrogeologico; del nulla osta sismico; del nulla osta per la sicurezza del volo; del mutamento temporaneo di destinazione dei terreni destinati a uso civico; dell'autorizzazione al taglio degli alberi; della verifica di coerenza con i limiti alle emissioni sonore; del nulla osta previsto dall'art. 95 del Codice delle comunicazioni (d.lgs. 259/2003); dell'autorizzazione all'attraversamento e all'uso delle strade ai sensi del Codice della strada; dell'autorizzazione agli scarichi rilasciata ai sensi del Codice dell'ambiente; del nulla osta minerario ai sensi dell'art. 120 del r.d. 1775/1933<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Per maggiori dettagli, si rinvia al documento redatto dal GSE, avente ad oggetto "il quadro autorizzativo per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Ricognizione della normativa nazionale e regionale".

## CONCLUSIONI

Non c'è dubbio alcuno che la tutela ambientale rappresenti, ora più che mai, un'esigenza improcrastinabile per la salvaguardia del creato. A tal fine, lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili costituisce uno strumento necessario per dare concretezza ai principi e ai valori dello sviluppo sostenibile. E ciò non può che passare da una presa di coscienza da parte, sia dei cittadini del Pianeta, sia dai Governi e dei loro apparati amministrativi.

Nel percorso, seppur in nuce, delineato in questo lavoro si è rappresentata l'esigenza, affermata a più voci, di semplificazione delle procedure e certezza dei tempi delle procedure abilitative necessarie per la messa in esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il legislatore nazionale, rispondendo alle richieste, soprattutto europee, di dare organicità alla materia delle autorizzazioni ambientali, ha introdotto innumerevoli procedure di semplificazione, novellate spesso con la usuale tecnica legislativa del rinvio, probabilmente creando l'effetto esattamente inverso a quello voluto della tanto agognata semplificazione. Ad ogni modo, alcune modifiche normative sembrano aver coerentemente risposto alle esigenze di semplificazione, celerità e talvolta anche di chiarimento di talune norme se non, addirittura, di colmare dei *vulnus* della disciplina ambientale.

Tuttavia, si è avuto modo di notare come all'esigenza di celerità delle procedure autorizzative è stato posto rimedio dal legislatore per il tramite di alcune riduzioni temporali nei procedimenti di autorizzazione ambientale, specie nella fase delle consultazioni che, a ben pensare, potrebbero rischiare di fare venire meno il senso e l'importanza delle stesse rispetto, *in primis*, alle esigenze essenziali di tutela dell'ambiente, ed *in secundis* agli stessi principi generali discendenti dalle direttive europee di informazione del pubblico, di partecipazione, consultazione, accesso alla giustizia ecc....

Sorge, allora, spontaneo l'interrogativo, se le misure adottate dal legislatore rispondano effettivamente alle esigenze di semplificazione o se la soluzione ai problemi relativi alle procedure abilitative in materia ambientale sia da rintracciare nelle modalità di applicazione delle norme o addirittura nella omessa applicazione delle stesse. Ebbene, posto tale interrogativo, solo l'effettiva applicazione delle disposizioni neo introdotte potrà dare risposta a tale interrogativo, con l'auspicio che la tutela ambientale non passi, tuttavia, in secondo piano.

## BIBLIOGRAFIA

- Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 226/2 del 09.11.2020;
- Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 394/3 VOL.I del 26.07.2021;
- Servizio studi del Senato della Repubblica, Dossier n. 394/3 VOL.II del 26.07.2021;
- “*Il quadro autorizzativo per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Ricognizione della normativa nazionale e regionale*”, fonte: GSE;
- George Monbiot, “The Earth is in a death spiral. It will take radical action to save us” in “The Guardian”, 14 novembre 2018;
- Jason Hickel, “The hope at the Hearth of the Apocalyptic climate change report”, in “Foreign Policy”, 18 ottobre 2018.
- Thomas L. Friedman, “A Warning from the garden”, in “New York Times”, 19 gennaio 2007.
- Ann Pettifor, *Il green new deal cos'è e come possiamo finanziarlo*, Fazi Editore 2020;
- Giampaolo Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli – Torino 2015;
- Beniamino Caravita, Luisa Cassetti, Andrea Marrone, *Diritto Dell'ambiente*, Il Mulino 2016;
- M.C. Cavallaro, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in Riv. It. Dir. Pubbl. com., 2007;
- G.D. Comporti, voce Conferenza di servizi, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, II, Milano, 2006;
- M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012.

## SITOGRAFIA

- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/70/energie-rinnovabili>;
- <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/normativa/recepimento-atti-ue/direttiva-ue-20182001/>;
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_15\\_4485](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_4485);
- <https://www.enea.it/it/seguici/le-parole-dellenergia/fonti-rinnovabili-scenari-e-politiche/dipendenza-e-sicurezza-energetica>