

AGENDA  
METROPOLITANA  
URBANA  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE



**FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI TRA OBBLIGHI E SEMPLIFICAZIONI**  
Spinta normativa e giurisprudenziale verso la transizione  
energetica

# Riflessioni conclusive e prospettive future

Raffaella Quitadamo - Settore Rifiuti e Bonifiche CMM  
7 novembre 2022



Città  
metropolitana  
di Milano



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



Strategia nazionale per  
lo sviluppo sostenibile

## PRINCIPI

- MASSIMA DIFFUSIONE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI
- FAVOR PER LE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI



INTERESSE ECONOMICO

TUTELA DELL'AMBIENTE

## ATTIVITA' ECONOMICA IN MATERIA ENERGETICA COME STRUMENTO DI TUTELA DELL'AMBIENTE

Raccomandazione (UE) 2022/822 individua tra i vantaggi delle energie rinnovabili sia la tutela dell'ambiente che la crescita economica

## FONTI RINNOVABILI - ESTERNALITA' NEGATIVE

- impianti eolici: impatto visivo sul paesaggio
- impianti fotovoltaici: trasformazione di terreni in precedenza votati all'agricoltura
- impianti a biomasse: emissione nell'aria di sostanze derivanti dalla combustione
- Impianti idroelettrici: effetti sugli assetti idrogeologici

Impatti immediatamente percepiti dalle comunità del territorio

Posizioni sfavorevoli alla realizzazione degli impianti

## CONTENZIOSI

Problema avvertito non solo a livello nazionale, ma costituisce espressione di un sentire diffuso in Europa

Emergenza a livello locale di valori ed interessi contrapposti nella fase di localizzazione e realizzazione degli impianti



Città  
metropolitana  
di Milano



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



Strategia Nazionale per  
lo Sviluppo Sostenibile

## QUADRO NORMATIVO MULTILIVELLO

Pluralità di fonti differenti di livello internazionale, europeo, nazionale e regionale

Norme di affermazione del principio della massima diffusione

- Generali
- Relative alla localizzazione
- Riferite alle autorizzazioni



## GENERALI (1/2)

**DIRETTIVA (UE) 2018/2001 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili**

Raccomandazione “(43).... è opportuno evitare oneri inutili che potrebbero insorgere dall'inclusione dei progetti in materia di energie da fonti rinnovabili tra gli impianti che comportano elevati rischi sanitari”

Raccomandazione “(44).... Per consentire il rapido sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili e alla luce della loro grande utilità complessiva in termini di sostenibilità e di ambiente, gli Stati membri, nell'applicazione delle norme amministrative o delle strutture di pianificazione e della legislazione previste per la concessione di licenze agli impianti..... dovrebbero tenere conto del contributo dell'energia da fonti rinnovabili al conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente e di cambiamenti climatici, in particolare rispetto agli impianti di energia non rinnovabile”

**DISPOSITIVO art. 15**

«Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti ..... siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica»

## GENERALI (2/2)

### Raccomandazione 822 punto 2 del Capitolo PROCEDURE PIU' VELOCI E PIU' BREVI

“Gli Stati membri dovrebbero garantire che la pianificazione, la costruzione e il funzionamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili,..... siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell’interesse della sicurezza pubblica, .....”



Città  
metropolitana  
di Milano



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



Strategia Nazionale per  
lo Sviluppo Sostenibile

## RELATIVE ALLA LOCALIZZAZIONE (1/3)

### Raccomandazione 822.

(16) Parallelamente alla presente raccomandazione è stata adottata una proposta legislativa per modificare e rafforzare le disposizioni della direttiva (UE) 2018/2001 relative alle procedure amministrative. Per l'urgenza di accelerare la diffusione dei progetti di energia rinnovabile, gli Stati membri dovrebbero iniziare quanto prima a individuare zone terrestri e marine adatte e a preparare piani per zone particolarmente idonee («zone di riferimento per le rinnovabili») Nel capitolo “INDIVIDUARE E PIANIFICARE MEGLIO I SITI DEI PROGETTI “ prevede che

21. Gli Stati membri dovrebbero individuare rapidamente le zone terrestri e marine adatte alla realizzazione di progetti di energia rinnovabile, in funzione dei rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima e dei rispettivi contributi all'obiettivo riveduto di energia rinnovabile per il 2030. Nell'ambito di questo processo di mappatura, è opportuno designare un numero limitato di zone chiaramente definite come particolarmente adatte allo sviluppo dell'energia rinnovabile (zone di riferimento per le rinnovabili), evitando il più possibile le aree di pregio ambientale e dando la priorità, inter alia, alle terre degradate non utilizzabili a fini agricoli
22. Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le «zone di esclusione», in cui l'energia rinnovabile non può essere sviluppata. Dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti, tenuto conto di altri vincoli di pianificazione territoriale



## RELATIVE ALLA LOCALIZZAZIONE (2/3)

### Il decreto legislativo 199/2021 - ART. 20

(Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili) 1. Con uno o più decreti ..... sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.....

Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), della legge 22 aprile 2021, n. 53, nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili

5. In sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo

6. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione

## RELATIVE ALLA LOCALIZZAZIONE (3/3)

### Il decreto legislativo 199/2021 - ART. 20

7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee

8. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalita' stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee

- a) i siti ove sono gia' installati impianti della stessa fonte
- b) le aree dei siti oggetto di bonifica
- c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale

Nell'ambito dei meccanismi di cui ai commi 2 e 3, lettera b) e' stabilito un accesso prioritario per gli impianti realizzati nelle aree identificate come idonee, a parita' di offerta economica il periodo di diritto all'incentivo decorre dalla data di entrata in esercizio dell'impianto



## RIFERITE ALLE AUTORIZZAZIONI (1/3)

### La Raccomandazione (UE) 2022/822

(7) I progetti nel settore delle energie rinnovabili in linea di principio devono ottenere un'autorizzazione per poter svolgere l'attività prevista. Le procedure autorizzative sono finalizzate a garantire la sicurezza dei progetti. Tuttavia, la complessità, la varietà e l'eccessiva durata di tali procedure costituiscono un ostacolo rilevante alla rapida e necessaria diffusione delle energie rinnovabili e alla realizzazione di un sistema energetico dell'Unione più economico, sicuro e sostenibile

(8) Le lungaggini amministrative nell'iter di rilascio delle autorizzazioni compromettono il raggiungimento nei tempi previsti degli obiettivi in materia di energia e clima e aumentano i costi dei progetti destinati a conseguirli. Altra possibile conseguenza dei ritardi è la realizzazione di impianti di energia rinnovabile meno efficienti rispetto a quanto sarebbe consentito dall'innovazione dinamica intervenuta nel frattempo

(12) In molti Stati membri anche le reticenze dell'opinione pubblica nei confronti dei progetti di energie rinnovabili sono un ostacolo significativo alla loro realizzazione. Per sormontarlo, le esigenze e le prospettive dei cittadini e delle parti interessate della società dovrebbero essere prese in considerazione in tutte le fasi dello sviluppo dei progetti di energia rinnovabile - dall'elaborazione delle politiche alla pianificazione territoriale e all'iter progettuale - e dovrebbero essere incoraggiate buone pratiche volte a garantire un'equa distribuzione degli impatti degli impianti sulla popolazione locale



## RIFERITE ALLE AUTORIZZAZIONI (2/3)

### Procedure più veloci e più brevi

5. Gli Stati membri dovrebbero creare una procedura unica di domanda per l'intera procedura amministrativa di richiesta e rilascio dell'autorizzazione. Se sono necessarie autorizzazioni diverse, anche per progetti di rete interrelati, si dovrebbero privilegiare le domande simultanee rispetto alle domande in sequenza

6. Per favorire l'adozione di tecnologie innovative gli Stati membri dovrebbero consentire ai richiedenti di aggiornare le specifiche tecnologiche dei loro progetti nel periodo che intercorre tra la domanda di autorizzazione e la costruzione dei progetti

### RISORSE UMANE E COMPETENZE SUFFICIENTI

18. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che gli organismi competenti per le autorizzazioni e le autorità di valutazione ambientale dispongano di personale sufficiente e adeguato, in possesso delle giuste competenze e qualifiche



## RIFERITE ALLE AUTORIZZAZIONI (3/3)

### ART. 22

#### (Procedure autorizzative specifiche per le Aree Idonee)

a) nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione

b) i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo

Legge sulla concorrenza (L. n. 118/2022) affronta la problematica e delega il Governo all'adozione, entro il 27 agosto 2023 (dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge), di uno o più decreti legislativi per adeguare al diritto europeo, razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina in materia di fonti energetiche rinnovabili



## IL CONCRETO ATTEGGIARSI DEL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

- Impegni
- Principi
- Decisioni

In ossequio agli impegni, il concreto atteggiarsi dei principi costituisce il parametro di valutazione della legittimità delle decisioni amministrative

## IL RUOLO DEL GIUDICE E DELL'AMMINISTRAZIONE NEL CONTENZIOSO

- Principio di effettività della tutela
- Risarcimento del danno
- Termini di efficacia delle pronunce e possibile riesercizio del potere

## CONCLUSIONI

Posti gli obblighi vincolanti in termini di raggiungimento degli obiettivi internazionali e comunitari, nelle norme che abbiamo scorso, si intravede un evidente tentativo, oltre che di affermare i principi di massima diffusione delle FER, di spingere a risolvere nella fase di pianificazione le tematiche localizzative, al fine di evitare che arrivino dentro i procedimenti, costituendone lungaggine e allungamento dei tempi, per le posizioni degli Enti titolari dei rispettivi interessi

Altrettanto chiare sono le indicazioni normative e giurisprudenziali sui profili di merito tecnico legate ai rischi delle varie categorie di impianti. Posta la necessità di spingere verso l'innovazione tecnologica, per ciò stessa garanzia di sicurezza, è richiesta competenza e qualificazione (oltre che adeguatezza delle risorse) anche all'interno della Pubblica Amministrazione, allo scopo di evitare posizioni non supportate da un'adeguata attendibilità tecnico-scientifica

La qualità dei progetti, anche in chiave tecnologica e la fondatezza tecnica dei pareri espressi, consentono la riduzione dei tempi per la decisione, in una dinamica conferenziale più fondata e consapevole

Adesso va consolidata la consapevolezza, da parte di tutti i soggetti coinvolti pubblici e privati, dei ruoli e degli obblighi connessi ad una strategia così prefigurata e cogente rispetto agli obblighi assunti dallo Stato. Speriamo che questa mattinata possa essere stata utile in tal senso



AGENDA  
METROPOLITANA  
URBANA  
PER LO SVILUPPO  
SOSTENIBILE



Grazie per l'attenzione!

