



**NB** NESPOR  
BOEZIO  
STUDIO LEGALE

# Le sfide del nuovo contesto normativo: aree idonee o aree opportune?

**Avv. Federico Boezio**

Commissione Ambiente

Ordine Avvocati di Milano

27 novembre 2023

# Le fonti normative

Le procedure amministrative di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili sono disciplinate dai seguenti decreti, adottati in attuazione delle direttive dell'Unione europea in materia:

- il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, di attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità;
- il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, di modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE;
- Il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

# «Energia da fonti rinnovabili»

## o «Energia rinnovabile»

art. 2, comma 1, lett a) d. lgs. n. 28/2011

art. 2, comma 1, lett a) d. lgs. n. 199/2021

*«energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas»*

*«energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, termico e fotovoltaico, e geotermica, energia dell'ambiente, energia mareomotrice, del moto ondoso e altre forme di energia marina, energia idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas»*

# Aree idonee e procedure semplificate

artt. 20 e 22 d. lgs. n. 199/2021

Il D.Lgs. n. 199/2021 prevede una disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili (art. 20) e semplificazioni amministrative in relazione agli impianti ivi localizzati (art. 22).

L'art. 20, comma 1, rinvia ad uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione, con successive leggi regionali, delle superfici e delle aree idonee e non all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili.

# «Le aree idonee»

art. 20, comma 8, d. lgs. n. 199/2021

L'art. 20, comma 8, individua alcune aree da considerarsi «Idonee» ai fini dell'applicazione delle semplificazioni previste dal decreto, nelle more della definizione delle stesse da parte delle regioni.

L'art. 20, come modificato dall'articolo 47 del D.L. n. 13/2023, prevede che i decreti recanti i criteri per l'individuazione delle aree idonee dovranno tener conto anche delle aree definite idonee ai sensi del successivo comma 8.

# «Le aree idonee»

art. 20, comma 8, d. lgs. n. 199/2021

- a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1);
- b) le **aree dei siti oggetto di bonifica** individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- c) **le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale , o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;**
- c-bis) **i siti e gli impianti nelle disponibilità** delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei **gestori di infrastrutture ferroviarie** nonché delle società concessionarie autostradali.
- c-bis.1) **i siti e gli impianti nella disponibilità** delle società di **gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali (...)**, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC).

# «Le aree idonee»

art. 20, comma 8, d. lgs. n. 199/2021

- c -ter ) **esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano** in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42:
- 1) **le aree classificate agricole**, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere;
- 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;
- 3) **le aree adiacenti alla rete autostradale** entro una distanza non superiore a 300 metri (9).

# «La costruzione e l'esercizio» di impianti FER

art. 4, comma 1, d. lgs. n. 28/2011

*«Al fine di favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili e il conseguimento, nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, degli obiettivi di cui all'articolo 3, 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.»*

# «Regimi di Autorizzazione»

art. 4, comma 2, d. lgs. n. 28/2011

«2. I regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili sono regolati dai seguenti articoli, secondo un criterio di proporzionalità:

a) **comunicazione** relativa alle attività in edilizia libera di cui all'articolo 6, comma 11;

b) **dichiarazione di inizio lavori asseverata** di cui all'articolo 6-bis;

c) **procedura abilitativa semplificata** di cui all'articolo 6;

d) **autorizzazione unica** di cui all'articolo 5.»

# Procedure autorizzative specifiche per le Aree Idonee

## art. 22 d. lgs. n. 199/2021

1. La costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree idonee sono disciplinati secondo le seguenti disposizioni:

- a) nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, 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.

1-bis. La disciplina di cui al comma 1 si applica anche, ove ricadenti su aree idonee, alle infrastrutture elettriche di connessione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e a quelle necessarie per lo sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale, qualora strettamente funzionale all'incremento dell'energia producibile da fonti rinnovabili.

1-ter. La disciplina di cui al comma 1 si applica altresì, indipendentemente dalla loro ubicazione, alle infrastrutture elettriche interrate di connessione degli impianti di cui medesimo comma 1.

# Ex discariche: aree idonee? NO

L'art. 20, comma 8, D. Lgs. n. 199/2021 costituisce disciplina transitoria nell'ambito dell'individuazione delle aree idonee.



Le ex discariche non sono espressamente qualificate come aree idonee dalla disposizione normativa.

Pertanto, ad oggi, non risulta possibile applicare la connessa disciplina di semplificazione dell'iter autorizzativo degli impianti FER, di cui al D. Lgs. n. 28/2011.



Per una determinazione più compiuta delle aree idonee, si attende l'entrata in vigore dei DM di cui all'art. 20, comma 1, D. Lgs. n. 199/2021, il quale recita:

*«Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica [...] 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 aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili».*

# Ex discariche: aree idonee? Forse Sì

Tuttavia, si segnala che è in corso di approvazione il DM, di cui all'art. 20, comma 1, D. Lgs. n. 199/2021. In particolare, una bozza del luglio 2023 reca, tra gli altri, l'art. 8, il quale individua degli specifici criteri per l'individuazione di aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, parzialmente contrastanti con la disciplina transitoria prevista ai sensi dell'ottavo comma della medesima disposizione.



## Criteri (art. 8, comma 1, lett. e):

1. Superfici occupate dai bacini artificiali di accumulo e da canali artificiali per la difesa idraulica del territorio;
2. Superfici e aree industriali dismesse e altre aree compromesse;
3. Aree abbandonate e marginali quali, a titolo di esempio, aree non classificate, sottoposte ad attività abusive, terreni improduttivi, miniere e cave, discariche, aree contaminate, ex aree militari.

# Procedure semplificate per l'installazione di impianti fotovoltaici (art. 22 bis d. lgs. n. 199/2021)

L'installazione, con qualunque modalità, di **impianti fotovoltaici su terra** e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, ubicati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in discariche o lotti di discarica chiusi [...] è considerata attività di **manutenzione ordinaria** e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati, fatte salve le valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove previste\*. (comma 1)

Limiti?



Ex art. 47, c. 11 bis, lett. b), L. n. 41/2023:

- Gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 10 MW sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale
- Gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 20 MW sono soggetti a VIA statale

# Procedure semplificate per l'installazione di impianti fotovoltaici (art. 22 bis d. lgs. n. 199/2021)

Vengono quindi in rilievo, come unico «limite», le soglie previste dagli allegati alla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006.

Ai sensi del D.Lgs. 152/2006:

- sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale gli impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore ed acqua calda con potenza complessiva superiore a 1 MW (Allegato IV, punto 2, lettera b));
- sono sottoposti a VIA statale gli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW<sup>10</sup>.

Dette soglie sono state **elevata da 1 a 10 MW e da 10 a 20 MW ai sensi dell'articolo 47, comma 11-bis del D.L. n. 13/2023**, nel caso di impianti:

- in **aree idonee**,
- nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in **discariche o lotti di discarica chiusi** e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento o, comunque,
- al di fuori delle aree sensibili e vulnerabili individuate alla lettera f) dell'allegato 3 del D.M. 10 settembre 2010

# Procedure semplificate per l'installazione di impianti fotovoltaici (art. 22 *bis* d. lgs. n. 199/2021)

Se l'intervento di cui al comma 1 ricade in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, il relativo progetto è previamente comunicato alla competente soprintendenza (comma 2)

La soprintendenza competente, accertata la carenza dei requisiti di compatibilità di cui al comma 2, adotta, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione [...] un provvedimento motivato di diniego alla realizzazione degli interventi di cui al presente articolo. (comma 3)



Nell'eventualità in cui la bozza del DM, di cui al comma 1 dell'art. 20 D. Lgs. n. 199/2021, venisse approvata, la disciplina espressa ai sensi dell'art. 22 D. Lgs. n. 199/2021 troverebbe applicazione applicazione con riferimento all'installazione di impianti fotovoltaici a terra su ex discariche o lotti di discarica? Oppure il 22bis deve considerarsi norma speciale?

# Ma che cos'è una discarica?

Il d. lgs. n. 36/2003, Art. 2, comma 1, lett. g) definisce la discarica come:

*«l'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno».*



Chi abbia interesse alla costruzione e all'esercizio di una discarica deve presentare una domanda di autorizzazione ai sensi degli artt. 27 e 28 del D. Lgs. n. 22/1997



Ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. n. 36/2003 il provvedimento di autorizzazione deve prevedere, per quanto di nostro interesse, almeno:

1. "Le prescrizioni provvisorie per le operazioni di chiusura e di gestione successiva alla chiusura";
2. "La durata della gestione post-operativa e le modalità di chiusura al termine della gestione operativa";
3. "L'obbligo del gestore di eseguire il piano di ripristino ambientale alla chiusura anche di singoli lotti di discarica, con le modalità previste dall'allegato 2".

# Procedura di chiusura della discarica

## (art. 12, D. Lgs. n. 36/2003)

**Art. 12, c. 1, La procedura di chiusura è avviata:**

- a) Nei casi, alle condizioni e nei termini stabiliti dall'autorizzazione;
- b) Nei casi in cui il gestore richiede ed ottiene apposita autorizzazione della regione competente per territorio;
- c) Sulla base di specifico provvedimento conseguente a gravi motivi, tali da provocare danni all'ambiente e alla salute, ad iniziativa dell'ente competente per territorio.



**L'art. 12, c.3, dispone che la discarica è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore e comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura.**

L'esito dell'ispezione non comporta, in alcun caso, una minore responsabilità per il gestore relativamente alle condizioni stabilite dall'autorizzazione. Anche dopo la chiusura definitiva della discarica, **il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post-operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente (art. 13, D. Lgs. n. 36/2003).**

# Art. 22bis: una norma speciale?

L'art. 22 bis D. Lgs. n. 199/2021 rappresenta norma speciale rispetto all'assetto normativo ordinario in materia di procedure autorizzative per la realizzazione di impianti FER, che si basa sulla potenza dell'energia elettrica prodotta dallo specifico impianto.

PROCEDURA AUTORIZZATIVA  
«ORDINARIA»  
(art. 4, c.2, d. lgs. n. 28/2011)

I regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER sono regolati dalle seguenti procedure secondo un criterio di proporzionalità:

- comunicazione relativa alle attività in edilizia libera
- dichiarazione di inizio lavori asseverata
- procedura abilitativa semplificata
- autorizzazione unica

N.B. L'art. 22 bis si fonda su presupposti diversi rispetto alla procedura autorizzativa ordinaria: non la potenza di produzione elettrica dell'impianto, bensì il tipo di impianto realizzato e la natura del sito su cui insiste.

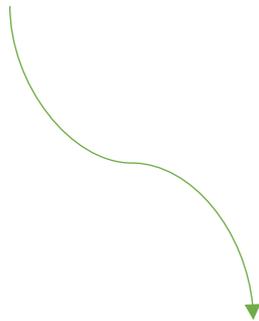
# Panoramica sulle procedure autorizzative degli impianti fotovoltaici

<b>NUOVI IMPIANTI</b>	<b>PROCEDURA PREVISTA</b>
Impianti integrati su edifici e manufatti	Comunicazione
Impianti a terra e le relative opere connesse realizzati in aree industriali, commerciali e artigianali, in cave o discariche	Comunicazione
Altri impianti con potenza fino a 50kW, se previsto dagli ordinamenti regionali	Comunicazione
Impianti fotovoltaici di potenza fino a 1 MW e opere connesse localizzati in aree idonee	DILA
Altri impianti fotovoltaici con potenza fino a 50 kW (o 1 MW se previsto dagli ordinamenti regionali)	PAS
Impianti fotovoltaici con potenza fino a 10 MW localizzati in aree idonee	PAS
Impianti fotovoltaici con potenza fino a 10 MW collocati in modalità flottante sullo specchio d'acqua di invasi e di bacini idrici	PAS
Impianti agro-voltaici che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale	PAS
Altri impianti di potenza superiore a 1 MW sottoposti a VIA regionale	PAUR
Altri impianti di potenza superiore a 50 KW non sottoposti a VIA regionale o sottoposti a VIA statale	Autorizzazione unica regionale

<b>AREE NON IDONEE</b>	<b>AREE IDONEE/ AREE EX ART. 22 BIS, D. LGS. N. 199/2021</b>
Impianti con potenza > 1 MW – Verifica di assoggettabilità a VIA Regionale	Impianti con potenza > 10 MW – Verifica di assoggettabilità a VIA Regionale
Impianti con potenza > 10 MW – VIA Statale	Impianti con potenza > 20 MW – VIA Statale

# Installazione di impianti eolici su ex discariche e relativa disciplina

- Le ex discariche costituiscono, altresì, siti adatti all'installazione di impianti eolici.

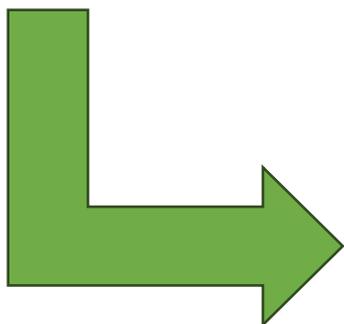


La costruzione e l'esercizio di tali impianti segue le procedure autorizzative ordinarie previste dal D. Lgs. n. 28/2011, in quanto l'art. 22 bis D. Lgs. n. 199/2021 fa riferimento ai soli impianti fotovoltaici a terra.

NUOVI IMPIANTI	PROCEDURA APPLICABILE
Impianti con potenza fino a 20 kW, al di fuori di aree protette o Rete Natura 2000	Comunicazione
Singoli generatori installati sui tetti di altezza fino a 1,5 metro e diametro fino a un metro	Comunicazione
Torri anemometriche per la misurazione temporanea del vento realizzate mediante strutture amovibili	Comunicazione
Impianti con potenza fino a 50 kW (ove le leggi regionali lo prevedano)	Comunicazione
Impianti con potenza fino a 60 Kw (1 MW se previsto con legge regionale)	PAS
Impianti eolici con potenza fino a 1 MW (ove le leggi regionali non prevedano la PAS)	Autorizzazione unica regionale
Impianti con potenza da 1 a 30 MW per i quali la verifica di assoggettabilità a VIA regionale ha esito positivo (dunque è richiesta la VIA)	PAUR
Impianti con potenza da 1 a 30 MW per i quali la verifica di assoggettabilità a VIA regionale ha esito negativo	Autorizzazione unica regionale
Impianti con potenza superiore a 30 MW	Autorizzazione unica regionale e VIA statale

# Siti orfani- Altri incentivi alla realizzazione di impianti FER

- L'art. 2 del DM 29/12/2020, adottato in attuazione di un programma statale di finanziamento per interventi di bonifica e ripristino ambientale, definisce siti orfani:
  - a) un sito potenzialmente contaminato in cui non è stato avviato o si è concluso il procedimento di cui all'art. 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o di cui all'art. 8 del decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471, per il quale il responsabile dell'inquinamento non è individuabile o non provvede agli adempimenti previsti dal titolo V, parte quarta, del medesimo decreto legislativo, o a quelli previsti dal decreto ministeriale 1° marzo 2019, n. 46, e non provvede il proprietario del sito né altro soggetto interessato;
  - b) un sito rispetto al quale i soggetti di cui agli articoli 242 e 245 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo avere attivato le procedure previste dal titolo V, parte quarta, del medesimo decreto legislativo, non concludono le attività e gli interventi.



Tale definizione è perfettamente allineata con il disposto dell'art. 20, comma 8, lett. b), D. Lgs. n. 199/2021, che, nell'individuare le categorie di aree idonee all'installazione di impianti FER, vi include «le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del D. Lgs. n. 152/2006.

Non è chiaro se la norma si riferisca a siti per i quali l'*iter* di bonifica sia ancora in corso o già terminato





Grazie per l'attenzione!

[boezio@nbstudiolegale.it](mailto:boezio@nbstudiolegale.it)

[www.nbstudiolegale.it](http://www.nbstudiolegale.it)

[www.rgaonline.it](http://www.rgaonline.it)