

AIDEN
ASSOCIAZIONE ITALIANA DIRITTO
DELL'ENERGIA

LE PROCEDURE AUTORIZZATIVE PER LE FONTI RINNOVABILI DI
ENERGIA IN FRANCIA E IN ITALIA:
IL 'MODELLO' ITALIANO

(Aldo Travi)

Milano, 12 FEBBRAIO 2024

IL CONTESTO: LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA (I)

IN ITALIA SOPRATTUTTO A PARTIRE DAGLI ANNI '80 DEL SECOLO SCORSO E' MOLTO VIVA L'ATTENZIONE PER LA C.D. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA.

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA VIENE PERSEGUITA INNANZI TUTTO CON INTERVENTI NORMATIVI DIRETTI A RIDURRE GLI ADEMPIMENTI O A RENDERE PIU' CELERE LA LORO ESECUZIONE

LE VALUTAZIONI SU QUESTE INIZIATIVE DI SEMPLIFICAZIONE SONO DISCORDANTI. IN PARTICOLARE SONO CONTROVERSI GLI EFFETTI SUL PIANO PRATICO.

IL CONTESTO: LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA (2)

IN ITALIA LE INIZIATIVE DI SEMPLIFICAZIONE SI SONO CONCENTRATE SUGLI ADEMPIMENTI PER LE ATTIVITA' D'IMPRESA.

E' INFATTI DIFFUSA LA CONVINZIONE DIFFUSA – CONDIVISA IN ITALIA NEGLI AMBIENTI INDUSTRIALI – CHE LA BUROCRAZIA ITALIANA SIA MENO EFFICIENTE DI QUELLE DI ALTRI PAESI E CHE LA SUA INEFFICIENZA PREGIUDICHI LA COMPETITIVITA' DEL SISTEMA ECONOMICO NAZIONALE.

IL CONFRONTO VIENE SVOLTO SOPRATTUTTO CON I PAESI CHE SONO PIU' DIRETTAMENTE A CONTATTO CON LE IMPRESE ITALIANE: FRANCIA E GERMANIA

IL CONTESTO: LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA (3)

LE INIZIATIVE DI SEMPLIFICAZIONE HANNO RIGUARDATO IN MINIMA PARTE LA RIDUZIONE DEGLI ADEMPIMENTI, IN MASSIMA PARTE L'ACCORPAMENTO DEGLI ADEMPIMENTI.

L'ACCORPAMENTO DEGLI ADEMPIMENTI SI REALIZZA IN PARTICOLARE CON LA CONCENTRAZIONE DELLE VERIFICHE DI TUTTE LE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE IN UN PROCEDIMENTO 'UNICO', CHE SOSTITUISCE I PROCEDIMENTI PRECEDENTI.

IL CONTESTO: LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA (4)

AL PROCEDIMENTO UNICO PARTECIPANO TUTTE LE AMMINISTRAZIONI CHE AVEVANO COMPETENZA NELLA MATERIA. IN GENERE PARTECIPANO A UNA SEDUTA COLLEGIALE, LA C.D. CONFERENZA DI SERVIZI. IN BASE ALL'ESITO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI, VIENE RILASCIATO IL PROVVEDIMENTO FINALE (art. 14 ss. legge n. 241/1990).

IN BASE ALLA DISCIPLINA LEGISLATIVA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI, IN MOLTI CASI (MA NON IN TUTTI), LE AMMINISTRAZIONI CHE NON SI ESPRIMONO O NON PARTECIPANO SONO RITENUTE 'ASSENZIENTI'.

L'AUTORIZZAZIONE UNICA PER GLI IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI

IL MODELLO DEL PROCEDIMENTO 'UNICO' E' STATO ATTUATO ANCHE NEL SETTORE DELLA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTE RINNOVABILE.

L'ATTO AMMINISTRATIVO FONDAMENTALE PER REALIZZARE E GESTIRE UN IMPIANTO DI PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTE RINNOVABILE E' LA C.D. AUTORIZZAZIONE UNICA (art.12 decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, emanato in attuazione direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità – RILEVANZA DELLA NORMATIVA EUROPEA, ALLA LUCE DELL'ART. 117 COST.)

IL MODELLO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA (1)

IL PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA PREVEDE LA PARTECIPAZIONE DI TUTTE LE AMMINISTRAZIONI INTERESSATE (COMUNE, AUTORITA' COMPETENTI PER VINCOLI SPECIALI, ECC.).

DI REGOLA, LE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE PARTECIPANO AL PROCEDIMENTO ATTRAVERSO LA 'CONFERENZA DI SERVIZI'.

IL MODELLO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA (2)

IL PROCEDIMENTO SI DEVE CONCLUDERE IN UN TERMINE CHE, IN ORIGINE, ERA DI CENTOOTTANTA GIORNI E CHE NEL 2022 E' STATO RIDOTTO A NOVANTA GIORNI (AL NETTO DAL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE, OVE NECESSARIO)

LA SCADENZA DEL TERMINE NON COMPORTA PERO' LA FORMAZIONE DI UN SILENZIO-ASSENSO. CONSENTE L'AVVIO DI INTERVENTI SOSTITUTIVI NEI CONFRONTI DELL'AUTORITÀ INADEMPIENTE, MA TALI INTERVENTI SONO POCO FREQUENTI, PERCHÉ L'OPERATORE PREFERISCE EVITARE RAGIONI DI CONFLITTO

IL MODELLO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA (3)

L'AUTORIZZAZIONE UNICA 'ASSORBE' UNA SERIE DI ALTRI PROVVEDIMENTI (PERMESSO DI COSTRUIRE, ECC.) CHE SONO NORMALMENTE NECESSARI PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE O DI INTERVENTI.

INOLTRE VALE ANCHE PER LE OPERE 'CONNESSE' (ALLACCIAMENTI, ECC.)

IL MODELLO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA (4)

L'AUTORIZZAZIONE UNICA PRODUCE EFFETTI PARTICOLARI:

- COSTITUISCE VARIANTE ALLO STRUMENTO URBANISTICO,**
- HA VALORE DI DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA' E INDIFFERIBILITA' DELL'INTERVENTO (PER GLI IMPIANTI ALIMENTATI A BIOMASSA O A BIOGAS, PER GLI IMPIANTI PER PRODUZIONE DI BIOMETANO E PER GLI IMPIANTI FOTOVOLTAICI, IL RICHIEDENTE DEVE PERÒ DIMOSTRARE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO, E COMUNQUE PRIMA DELL'AUTORIZZAZIONE, DI AVER ACQUISITO LA DISPONIBILITÀ DEL SUOLO SU CUI INTENDE REALIZZARE L'IMPIANTO)**

IL QUADRO DELLE COMPETENZE

IL MODELLO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA E' RESO PIÙ COMPLESSO DAL QUADRO DELLE COMPETENZE.

L'ART. 12 DEL DECRETO LEGISLATIVO 267/2003 DISTINGUE IN BASE ALLA POTENZA DELL'IMPIANTO:

- PER GLI IMPIANTI SUPERIORI A 300 MW LA COMPETENZA E' ASSEGNATA ALLO STATO, MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY – C.D. MISE**
- PER GLI IMPIANTI MINORI LA COMPETENZA E' ASSEGNATA ALLE REGIONI, CHE POSSONO DELEGARE LE PROVINCE**
- PER TUTTI GLI IMPIANTI DI ACCUMULO IDROELETTRICO ATTRAVERSO POMPAGGIO PURO L'AUTORIZZAZIONE È RILASCIATA DAL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (C.D. M.A.S.E.)**

PROBLEMI LEGATI ALL'AUTORIZZAZIONE UNICA (1)

NELL'ATTUAZIONE DEL MODELLO SI EVIDENZIANO COMUNQUE ALCUNI PROBLEMI DI FONDO.

- PRIMO PROBLEMA (A): ALCUNI PROCEDIMENTI NON SONO ASSORBITI DALL'AUTORIZZAZIONE UNICA: QUINDI L'AUTORIZZAZIONE IN REALTA' NON E' 'UNICA'.

- SECONDO PROBLEMA (B): NON VI E' COERENZA FRA LE PREVISIONI DELLA LEGGE E LA LORO ATTUAZIONE DA PARTE DELLE DIVERSE AMMINISTRAZIONI. CIO' SI RIFLETTE IN PARTICOLARE SUI TEMPI PER I DIVERSI ADEMPIMENTI E COMUNQUE PER IL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA: I TEMPI STABILITI DALLA LEGGE SPESSO NON SONO RISPETTATI.

PROBLEMI LEGATI ALL'AUTORIZZAZIONE UNICA (2)

(A) ALCUNI PROVVEDIMENTI NON SONO ASSORBITI NELL'AUTORIZZAZIONE UNICA. IN PARTICOLARE RIMANGONO FERME:

- LA NECESSITA' DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE, QUANDO SIA RICHIESTA PER LE CARATTERISTICHE E LE DIMENSIONI DELL'IMPIANTO DA REALIZZARE (ART. 6, COMMA 6, T.U. 152/2006);
- LA NECESSITA' DELLA CONCESSIONE PER L'USO DELLE ACQUE, NEL CASO DI REALIZZAZIONE DI UN IMPIANTO IDROELETTRICO (T.U. 1775/1933);

(PER I RAPPORTI FRA L'AUTORIZZAZIONE UNICA E L'AUTORIZZAZIONE PREVISTA PER GLI INTERVENTI IN AMBITI DI RILIEVO AMBIENTALE E PAESISTICO SI RINVIA ALLA RELAZIONE DELL'AVV. VIVANI)

PROBLEMI LEGATI ALL'AUTORIZZAZIONE UNICA (3)

(B) NEI PROCEDIMENTI PER IL RILASCIO DI AUTORIZZAZIONI UNICHE, SOPRATTUTTO PER IMPIANTI DI MAGGIORI DIMENSIONI, SI RISCONTRANO FREQUENTI OPPOSIZIONI DA PARTE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI. INOLTRE SPESSO SI REGISTRA L'OPPOSIZIONE DELL'AUTORITA' PREPOSTA ALLA TUTELA DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI.

QUESTA SITUAZIONE STA PENALIZZANDO PARTICOLARMENTE LA REALIZZAZIONE DI PARCHI EOLICI

I NUOVI INTERVENTI LEGISLATIVI (1)

IN PRECEDENZA, NONOSTANTE MOLTI INTERVENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, VARIE REGIONI AVEVANO CLASSIFICATO BUONA PARTE DEL LORO TERRITORIO COME AREE 'NON IDONEE' E AVEVANO VIETATO IN ESSE NUOVI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI.

PER LIMITARE QUESTE CRITICITA', L'ART. 20 D.LGS. 8.11.2021, N. 199 (MODIF. DALL'ART. 47 D.L. 24.02.2023, N. 13, CONV. IN L. 21.04.2023, N. 41), HA PREVISTO LA DEFINIZIONE DI CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DI AREE 'IDONEE' PER L'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI.

I NUOVI INTERVENTI LEGISLATIVI (2)

NELLE AREE IDONEE (ART. 22 D.LGS. 199/2021) IL PARERE DELL'AUTORITA' PREPOSTA ALLA TUTELA DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI E' OBBLIGATORIO, MA NON VINCOLANTE; INOLTRE I TERMINI PER LE PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE SONO RIDOTTI DI UN TERZO.

IL DECRETO MINISTERIALE CON I CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE IDONEE NON E' ANCORA STATO APPROVATO. IL TESTO DELIBERATO DALLA CONFERENZA STATO-REGIONI E' STATO CRITICATO DAGLI OPERATORI, PERCHE' SCARSAMENTE INCISIVO

I NUOVI INTERVENTI LEGISLATIVI (3)

**LA DISCIPLINA APPENA DESCRITTA HA SUBITO VARIE MODIFICHE
IN PARTICOLARE, IL D.LGS. N. 28/2011 HA INTRODOTTO PER GLI
IMPIANTI MINORI UNA 'PROCEDURA ABILITATIVA SEMPLIFICATA' (PAS)
PER GLI IMPIANTI MINORI. QUESTA PROCEDURA COMPORTA UNA
DICHIARAZIONE PREVENTIVA AL COMUNE, CHE VA PRESENTATA
ALMENO TRENTA GIORNI PRIMA DELL'INIZIO DEI LAVORI; SE IL
COMUNE NON SI OPPONE NEI TRENTA GIORNI, L'IMPIANTO PUÒ
ESSERE REALIZZATO. LA 'PAS' NON AMMETTE VARIANTE ALLO
STRUMENTO URBANISTICO, NE' L'AVVIO DI PROCEDURE D'ESPROPRIO**

I PROBLEMI ATTUALI (1)

LE PROCEDURE DI VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE (VIA) PER GLI IMPIANTI IN ESAME RISULTANO TROPPO LUNGHE E COMPLESSE.

INOLTRE PIÙ SI SEMPLIFICA LA PROCEDURA AUTORIZZATORIA, PIÙ LE OPPOSIZIONI SI CONCENTRANO SULLE PROCEDURE 'A MONTE', COME LA PROCEDURA VIA.

IL MINISTERO COMPETENTE HA PROMOSSO INIZIATIVE PER ACCELERARE LO SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE DI VIA, MA CON ESITI CONTROVERSI

I PROBLEMI ATTUALI (2)

L'ESITO INCERTO DELLE PROCEDURE INDUCE GLI OPERATORI APRESENTARE UN MAGGIOR NUMERO DI RICHIESTE.

CIO' COMPORTA ('A CASCATA') UN MAGGIOR CARICO DI LAVORO PER LE AMMINISTRAZIONI

SICUREZZA GIURIDICA (1)

- SPETTA UN RISARCIMENTO DEL DANNO NEL CASO DI RITARDO GRAVE NELLA CONCLUSIONE DELLE PROCEDURE (OSSIA NEL CASO IN CUI IL RITARDO ABBIA PREGIUDICATO L'ACCESSO AGLI INCENTIVI)? CONS. STATO, AD. PLEN., 23 APRILE 2021, N. 7, RICONOSCE IN LINEA TEORICA IL RISARCIMENTO, MA RICHIEDE ALL'OPERATORE LA DIMOSTRAZIONE DI UNA DILIGENZA PARTICOLARE ED ESCLUDE IL RISARCIMENTO PER IL DANNO DIPENDENTE DALLA SOPRAVVENIENZA DI NUOVE DISCIPLINE MENO FAVOREVOLI SUGLI INCENTIVI.

LA GIURISPRUDENZA CHE HA AMMESSO IL RISARCIMENTO DEL DANNO LO HA RICONOSCIUTO SOLO RISPETTO AL C.D. DANNO EMERGENTE, E NON ANCHE RISPETTO AL LUCRO CESSANTE.

SICUREZZA GIURIDICA (2)

- SPETTA UN RISARCIMENTO DEL DANNO SUBITO DALL'OPERATORE NEL CASO DI ANNULLAMENTO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA ?

IN ITALIA LA GIURISPRUDENZA CIVILE E LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA ACCOLGONO SOLUZIONI DIVERSE. LA GIURISPRUDENZA CIVILE AMMETTE, IN LINEA DI PRINCIPIO, UN RISARCIMENTO PER LA LESIONE DELL'AFFIDAMENTO CHE L'OPERATORE HA PRESTATO NELL'AUTORIZZAZIONE (CASS. SEZ. UN. 9.02.2023, N. 4044); LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA TENDE A LIMITARLO, SOSTENENDO CHE L'AFFIDAMENTO PUO' DARE TITOLO AL RISARCIMENTO SOLO QUANDO SIA 'INCOLPEVOLE'

CONCLUSIONI

STIME SULLA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTE EOLICA E FOTVOLTAICA IN EUROPA NELL'ANNO 2023 (IN GW)

- GERMANIA : 19,8**
- REGNO UNICO : 10,9**
- SPAGNA : 10,4**
- FRANCIA : 6,8**
- ITALIA : 5,4**