



ELEMENTI DI CRITICITÀ NEI PROCEDIMENTI DI AUTORIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTE RINNOVABILE

AVV.TO CLAUDIO VIVANI

LE CRITICITÀ DEL PROCEDIMENTO



Come si è potuto apprendere dalla relazione del Prof. Travi la più significativa misura di semplificazione amministrativa introdotta in Italia per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile («FER») consiste nell'introduzione della cosiddetta «autorizzazione unica», cui è soggetta la realizzazione di tutti gli impianti di maggiore potenza.

Tale autorizzazione unica, e il relativo procedimento, pur rappresentando una soluzione molto avanzata, presentano comunque alcune criticità, che influenzano significativamente la durata e l'esito delle procedure.

LE CRITICITÀ DEL PROCEDIMENTO



Le criticità principali che esamineremo sono:

- **i meccanismi procedurali di bilanciamento degli interessi pubblici potenzialmente confliggenti**: paesaggio e cultura vs. ambiente e clima, con particolare riguardo ai rapporti fra valutazione di impatto ambientale e autorizzazione unica;
- **i meccanismi procedurali di valutazione dei progetti cumulabili o interferenti**: la valutazione degli impatti ambientali cumulativi e l'ordine di priorità delle istanze.

PAESAGGIO E CULTURA VS. AMBIENTE E CLIMA



Benché il cambiamento climatico integri un danno all'ambiente e al paesaggio (già) molto ingente e potenzialmente esiziale, la percezione dello stesso da parte degli enti competenti alla tutela del patrimonio culturale è afflitta da un grave fenomeno distorsivo, che ne attenua la comprensione e influisce sulla valutazione.

La diffusione dei gas climalteranti è sostanzialmente ubiquitaria. Per tale ragione ciascuna emissione di tali gas peggiora la situazione climatica a livello planetario, anche se risulta poco percepibile a livello locale. Simmetricamente, anche l'efficacia degli interventi di contrasto al cambiamento climatico si produce a livello globale e, dunque, in prospettiva, anche nei singoli contesti territoriali, nei quali non risulta tuttavia immediatamente avvertibile.

PAESAGGIO E CULTURA VS. AMBIENTE E CLIMA



In sintesi, dunque, mentre gli effetti negativi degli impianti FER sulla percezione del paesaggio e del patrimonio culturale sono agevolmente percepibili su scala locale, il principale effetto positivo – consistente nel contributo al contrasto al cambiamento climatico – è mediato dal suo impatto a livello globale, e dunque si produce anche a livello locale, ma è percepibile e valutabile in termini molto meno precisi e immediati.

Per conseguenza, nelle singole valutazioni puntuali il pregiudizio ai valori paesaggistici e culturali causato dall'impatto estetico degli impianti FER appare nell'immediato molto più consistente, diretto e certo di quello causato dal cambiamento climatico.

IL BILANCIAMENTO IMPERFETTO



Si tratta di una prospettiva errata, che però ha influenzato decenni di valutazioni, in cui un intervento veniva valutato solo per l'effetto negativo sul paesaggio inteso come forma esteriore del territorio nel momento attuale, senza considerare se esso potesse avere o meno effetti positivi consistenti nel contribuire a impedire il degrado del paesaggio medesimo nel futuro.

L'errore prospettico è gravissimo: paesaggio e patrimonio culturale sono stati percepiti come interessi pubblici tendenzialmente non bilanciabili con quelli alla tutela climatica e ambientale (mentre è vero l'opposto, salvo, ovviamente, l'esito del bilanciamento in concreto) e dunque interessi da tutelare in assoluto.

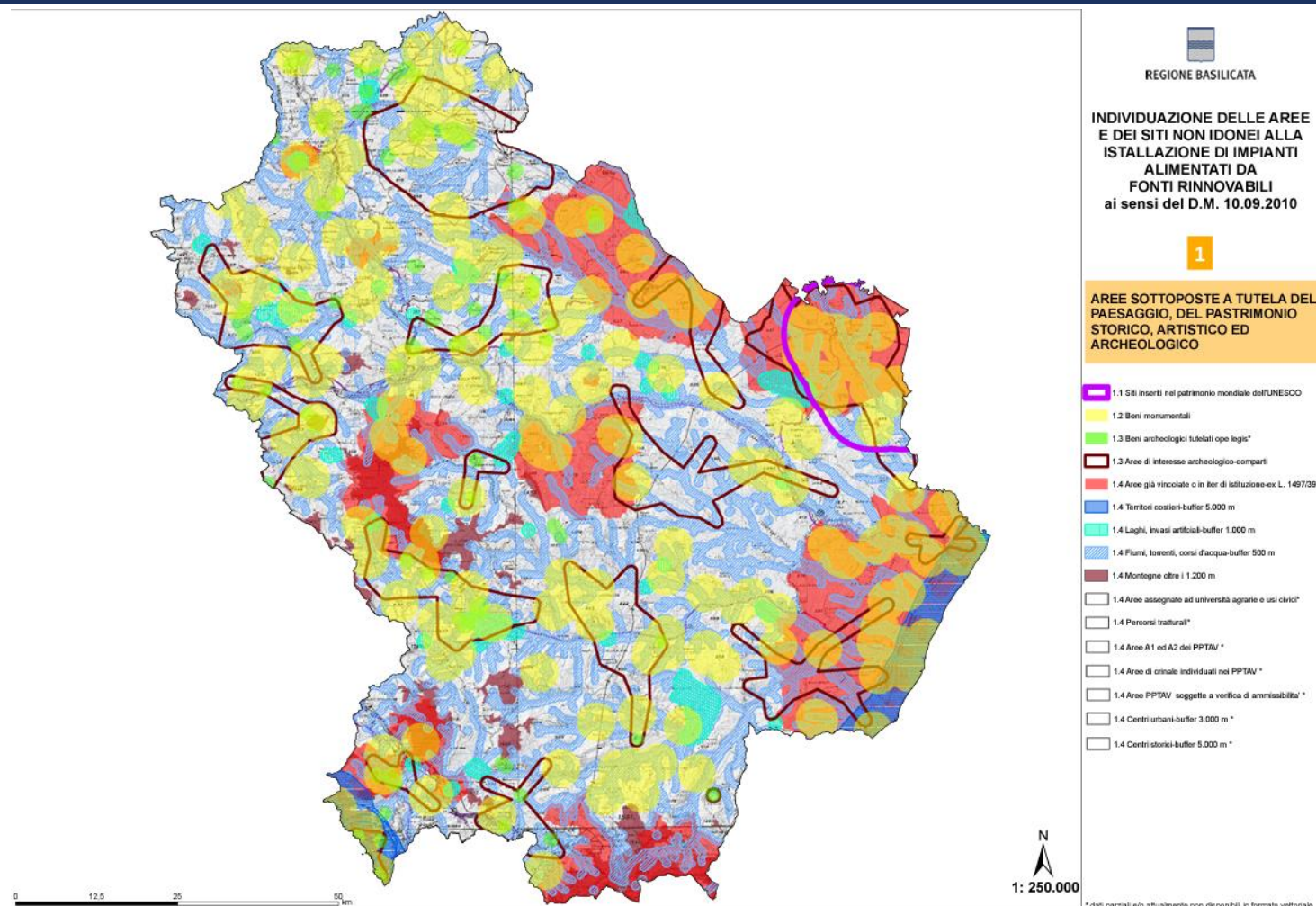
IL BILANCIAMENTO IMPERFETTO



Si consideri che tale concezione è destinata a operare in un contesto territoriale fortemente antropizzato e ricco di beni e di aree vincolate, tanto da creare una «griglia» molto fitta di vincoli, che se oggetto di **tutela assoluta, ovvero sia non bilanciata con altri interessi pubblici**, è suscettibile di limitare fortemente l'utilizzo del territorio per l'insediamento degli impianti FER.

Quale esempio riproduciamo nella slide seguente la carta delle aree che in una regione italiana (la Basilicata) sono dichiarate inidonee alla localizzazione degli impianti FER per ragioni di tutela dei beni storici, artistici e paesaggistici.

IL BILANCIAMENTO IMPERFETTO



NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI E NORMATIVE



Finalmente nel 2022 il **Consiglio di Stato** ha effettuato uno storico **revirement**, riconoscendo che nella valutazione dell'interesse paesaggistico e culturale il primo tipo di effetti sopra descritti va bilanciato con il secondo, alla luce del **principio europeo della «integrazione delle tutele»** (Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167).

La giurisprudenza italiana sta cominciando ad applicare la nuova prospettiva con sempre maggiore convinzione, ma la vecchia prospettiva è ancora assolutamente dominante nella prassi amministrativa. Esempio tipico è dato dalla VIA in sede statale, in relazione alla quale è previsto il concerto fra il dicastero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e quello della Cultura, che nella realtà molto frequentemente non si forma.

NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI E NORMATIVE



Tale concezione della tutela del paesaggio si concretizza nel procedimento in modo differente a seconda che sia esperita o meno la valutazione di impatto ambientale («VIA»).

Occorre infatti considerare che il «procedimento unico» comprende anche la valutazione di impatto ambientale, se prevista, ed essa precede l'«autorizzazione unica» con cui si conclude il procedimento stesso.

Dunque, analizziamo prima il caso in cui sia prevista la valutazione di impatto ambientale.

LA VIA: ELIMINAZIONE DELLE DUPLICAZIONI



Quando viene esperita la valutazione di impatto ambientale, l'impatto del progetto sul paesaggio e sul patrimonio culturale costituisce potenzialmente oggetto di due valutazioni in momenti diversi del procedimento: prima in sede di valutazione di impatto ambientale, appunto, e poi in sede di autorizzazione unica finale, che comprende anche l'autorizzazione paesaggistica o quella in materia di beni culturali, se necessaria.

Tale duplicazione non è logica. Dunque, il Legislatore è intervenuto nel 2023 (Art. 12, comma, 3-bis, del D. Lgs. 387/2003, come modificato dal DL 13/2023), prevedendo una duplice semplificazione:

LA VIA: ELIMINAZIONE DELLE DUPLICAZIONI



- il Ministero della Cultura **partecipa** al procedimento unico di autorizzazione degli impianti FER **solo quando essi sono localizzati in aree sottoposte a tutela**, anche *in itinere*, ai sensi del codice dei beni culturali (dunque il Ministero non partecipa ai procedimenti autorizzatori quando i progetti sono collocati in aree non vincolate, anche se contermini a quelle vincolate);
- il Ministero della Cultura, inoltre, **non partecipa ai procedimenti autorizzatori quando sono esperite le valutazioni ambientali**, prima fra tutte la valutazione di impatto ambientale, evidentemente perché queste ultime comprendono e sostituiscono le autorizzazioni paesaggistiche e in materia di beni culturali; se ne dovrebbe dedurre che il rilascio di queste ultime non sia più necessario nell'ambito della «autorizzazione unica».

LA VIA: ELIMINAZIONE DELLE DUPLICAZIONI



- interpretazione, quest'ultima, non sempre condivisa dal Ministero della Cultura, come si legge in un recente provvedimento: *«visto quanto previsto dal comma 3-bis dell'art. 12 del D. Lgs. 387/2003, essendo stato il presente progetto sottoposto già a valutazione di impatto ambientale, si deve ricordare [...] che il MIC non è più da considerarsi quale amministrazione interessata nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica e, pertanto, il Proponente non potrà acquisire con il provvedimento unico di autorizzazione anche i pareri, le autorizzazioni e i nulla osta comunque denominati di competenza del medesimo MIC (v. le autorizzazioni di cui agli artt., 21 e 146 del D. Lgs. 42/2004), i quali dovranno essere acquisiti nelle ordinarie [forme, N.d.R.] previste dalla legge».*

LA VIA: ELIMINAZIONE DELLE DUPLICAZIONI



Inoltre molte Regioni ritengono comunque necessarie l'autorizzazione paesaggistica o quella in materia di beni culturali nella fase procedimentale successiva alla valutazione di impatto ambientale; e dunque in sede di autorizzazione unica: con l'effetto – non di rado – di negare l'autorizzazione paesaggistica o in materia di beni culturali e quindi anche l'autorizzazione unica (per effetto del giudizio di prevalenza di cui diremo subito oltre).

In conclusione, non sono ancora ben definiti i poteri delle autorità competenti in materia paesaggistica e culturale nell'ambito del «procedimento unico» comprensivo della valutazione di impatto ambientale.

AUTORIZZAZIONE UNICA E CONFERENZA DI SERVIZI



Veniamo al caso in cui non sia prevista la valutazione di impatto ambientale. Le semplificazioni sono principalmente due:

- una l'abbiamo già analizzata e consiste nel fatto che il Ministero della Cultura interviene solo in relazione a beni e aree vincolati;
- la seconda: nelle aree idonee ex lege (e solo in esse) 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.

AUTORIZZAZIONE UNICA E CONFERENZA DI SERVIZI



Tuttavia, almeno nei procedimenti di «autorizzazione unica», la posizione dell'autorità competente in materia paesaggistica **non dovrebbe mai assumere portata vincolante**: il relativo procedimento si svolge con la modalità della «**conferenza di servizi**» **decisoria**, e la disciplina generale di quest'ultima prevede il cosiddetto **«giudizio di prevalenza»** fra le posizioni dei diversi enti partecipanti.

Dunque sussiste sempre la possibilità che diverse posizioni prevalenti superino quella dell'autorità paesaggistica; in tal caso, il meccanismo della prevalenza consente di considerare acquisite anche le autorizzazioni di competenza degli enti la cui posizione non sia stata prevalente e, dunque, l'autorizzazione unica¹⁶ comprende anche l'autorizzazione paesaggistica.

AUTORIZZAZIONE UNICA E CONFERENZA DI SERVIZI



Inoltre, lo Stato e le Regioni dovrebbero partecipare alla conferenza di servizi tramite un rappresentante unico «abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza» (art. 14-ter, comma 3, L. 241/1990). Per tale ragione la valutazione dell'interesse paesaggistico/culturale dovrebbe pervenire in conferenza di servizi già bilanciato e «fuso» con gli altri interessi pubblici di cui siano portatori lo Stato e le Regioni. Ciò, tuttavia, raramente avviene nella realtà della prassi amministrativa.

Dunque si può evidenziare che le regole della conferenza di servizi spesso non sono correttamente applicate.

INTERFERENZE E VALUTAZIONI CUMULATIVE



Un ulteriore ordine di criticità consiste nell'assenza di regole chiare e uniformi per la valutazione degli impatti cumulativi nell'ambito del giudizio di compatibilità ambientale.

La legislazione europea e quella italiana fanno riferimento alla necessità di valutare gli impatti cumulativi di un determinato progetto con altri impianti «esistenti e/o approvati» e nello stesso senso è la giurisprudenza amministrativa più recente (ad es. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 8029 del 30 agosto 2023), peraltro non univoca.

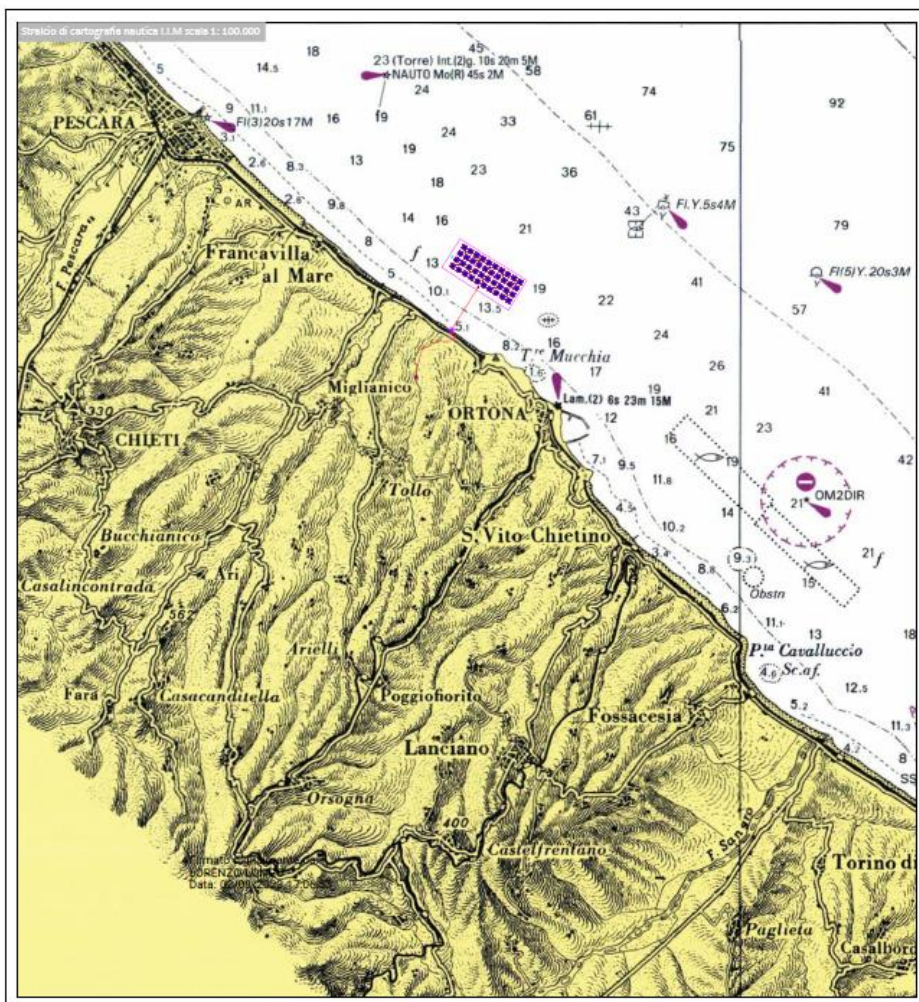
INTERFERENZE E VALUTAZIONI CUMULATIVE



Tuttavia, non di rado nella prassi amministrativa si richiede la valutazione degli impatti cumulativi anche rispetto ad altri progetti che sono ancora in corso di autorizzazione.

Nelle prossime slide si analizzano due recenti esempi relativi, rispettivamente, a un impianto fotovoltaico offshore e a un parco eolico offshore.

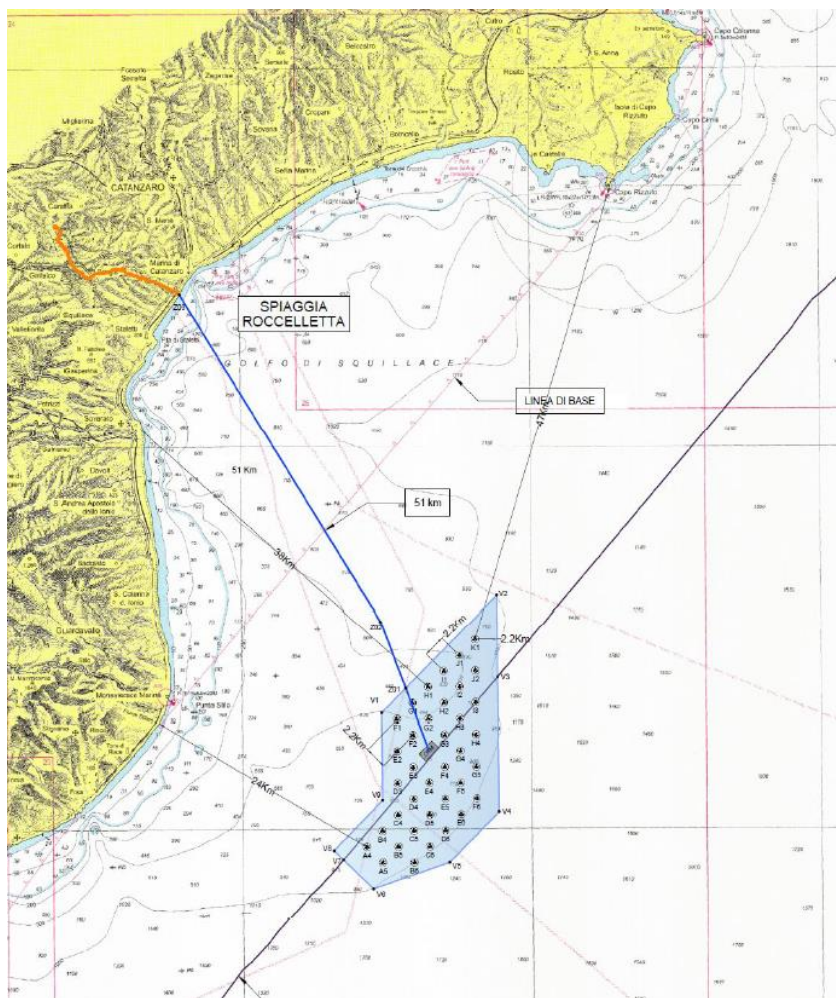
INTERFERENZE EVALUTAZIONI CUMULATIVE



12 Impatti cumulativi

12.1 Andranno considerati gli impatti cumulativi su tutte le componenti ambientali degli ecosistemi marini e terrestri e sulla catena alimentare. Nella valutazione degli impatti cumulativi considerare le opere di pari tecnologia presenti, in corso di realizzazione o di autorizzazione presenti nell'area vasta. Inoltre, considerare anche la presenza di altre tipologie impiantistiche di natura industriale e dei possibili impatti combinati con l'opera proposta.

INTERFERENZE EVALUTAZIONI CUMULATIVE



5. L'analisi dell'impatto visivo dovrà essere integrato con la *valutazione degli effetti cumulativi* dell'intervento proposto con i progetti in procedura di valutazione, come p.e. i progetti pubblicati sul sito delle valutazioni ambientali del MASE con ID VIP 8346, ID 8205 e ID 8445;

INTERFERENZE EVALUTAZIONI CUMULATIVE



L'impostazione che prevede la necessità di valutare gli impatti cumulativi di un progetto con altri progetti in corso di autorizzazione può avere il pregio di contribuire a neutralizzare i tentativi di artificioso frazionamento dei progetti.

Tuttavia essa richiederebbe la necessità di stabilire chiare regole sull'ordine di priorità nell'autorizzazione dei progetti, ad esempio basandolo sulla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione unica.

Tale soluzione eviterebbe anche il problema delle interferenze tecniche fra differenti progetti.

INTERFERENZE EVALUTAZIONI CUMULATIVE



Detta soluzione è tuttavia inficiata dall'eccessiva durata dei procedimenti autorizzatori e dalla sovrapposizione degli stessi con le ben più veloci procedure abilitative semplificate.

Infatti, a causa del protrarsi dei procedimenti autorizzatori, si accavallano sia più procedimenti di autorizzazione unica (con o senza valutazione di impatto ambientale), sia procedimenti autorizzatori e procedure abilitative semplificate.

Allo stato attuale mancano regole e responsabilità precise per i casi in cui il ritardo procedimentale sia, rispettivamente, imputabile alla pubblica amministrazione oppure ai soggetti privati proponenti.