

LA DISCIPLINA DEI TITOLI EDILIZI NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI

A cura del Prof. **Gerardo Guzzo**

Professore di *Organizzazione Aziendale* presso l'Università degli Studi della Calabria
e *partner* dello studio legale internazionale *Cristofano, Guzzo & Associates*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La Direttiva n. 2001/77/Ce. 3) L'articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003. 4. Gli interventi chiarificatori della Corte Costituzionale. 4.1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 119/2010. 4.1.1. La legge n. 129/2010 di conversione del d.l. n. 105/2010. 4.2. La sentenza della Corte Costituzionale n. 124/2010. 4.3. La sentenza della Corte Costituzionale n. 344/2010. 5. Il d.m. del 10 settembre 2010. 6. La Direttiva n. 2009/28/Ce. 7. Il d.lgs. di recepimento della direttiva n. 2009/28/Ce del 30 novembre 2010.

1. PREMESSA

L'odierno lavoro rappresenta un "viaggio" nella complessa evoluzione legislativa e giurisprudenziale nel settore delle energie rinnovabili. La giusta premessa dello scritto non può non essere individuata nella "storica" Direttiva n. 2001/77/Ce che ha introdotto la primitiva regolazione e classificazione della materia, a livello comunitario, obbligando gli Stati membri dell'Ue a darsi una propria disciplina entro il 27 ottobre 2003. L'Italia, com'è noto, a seguito della Direttiva del 2001, licenziò il d.lgs. n. 387/03, che segnò la prima disciplina organica dell'intero comparto. Tuttavia, nell'assenza di linee guida uniformi e nazionali che orientassero l'attività legislativa delle singole Regioni, nel corso degli anni, si è verificato il proliferarsi di una legiferazione "selvaggia", quasi sempre poco rispettosa dei parametri fissati dalla legislazione statale. La norma del d.lgs. n. 387/2003 sistematicamente violata dalle Regioni è risultata essere quella contenuta nell'articolo 12 che disciplinava le procedure volte ad ottenere l'autorizzazione unica: titolo indispensabile per realizzare impianti di produzione di energia rinnovabile fino a 1 MW. In sostanza, le Regioni hanno tentato di predisporre una disciplina più snella e duttile rispetto a quella generale che consentiva loro la realizzazione degli impianti in parola mediante la semplice presentazione di una DIA.

© **Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Emblematico, a tal proposito, è stato il “caso Puglia” che ha portato la Corte Costituzionale, prima, e il legislatore, poi, ad intervenire rispettivamente con la sentenza n. 119/2010 e con la legge n. 129/2010, meglio conosciuta come legge “salva Puglia”. In questo quadro, dai contorni così incerti, è stata varata la Direttiva n. 2009/28/Ce che ha abrogato la precedente Direttiva n. 2001/77/Ce. Il testo comunitario è stato recentemente recepito nel nostro ordinamento per effetto del decreto legislativo approvato dal CdM n. 117, del 30 novembre 2010, in attesa di pubblicazione sulla G.U., che sostituirà il precedente d.lgs. n. 387/2003 e che ha recepito i contenuti del d.m. del 10 settembre 2010, in vigore dal 3 ottobre 2010, il quale, a sua volta, ha finalmente introdotto le linee guida nazionali, ai sensi dell'articolo 10 del precedente d.lgs. n. 387/2003.

2. LA DIRETTIVA N. 2001/77/CE

La **Direttiva 2001/77/Ce**¹ è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee il 27 ottobre 2001. Lo scopo del testo comunitario è quello di **promuovere** un maggior contributo delle **fonti energetiche rinnovabili** alla produzione di elettricità nei mercati interni degli Stati Ue. Quando si parla di fonti energetiche rinnovabili, si intende far riferimento alle fonti energetiche cosiddette “non fossili”: eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. La direttiva 2001/77/Ce ha posto una serie di scadenze che gli Stati membri sono stati costretti ad osservare. In primo luogo, entro il 27 ottobre 2002 hanno dovuto adottare e pubblicare una relazione che stabilisse per i **dieci anni successivi** gli obiettivi indicativi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili in termini di percentuale del consumo di elettricità. Tale relazione, successivamente, va aggiornata e pubblicata periodicamente **ogni cinque anni**. In secondo luogo, gli Stati membri sono stati obbligati a pubblicare, per la prima volta entro il **27 ottobre 2003** e, successivamente, **ogni due anni**, una **relazione** che contenesse un'analisi del raggiungimento degli obiettivi indicativi nazionali. In terzo luogo, la Commissione, a sua volta, è obbligata a pubblicare una relazione contenente le sue conclusioni. Il documento in discorso andava pubblicato per la prima volta entro il 27 ottobre 2004 e, successivamente, ogni due anni. Infine, la Direttiva ha previsto che, sulla base delle relazioni degli Stati membri, la Commissione presentasse al Parlamento europeo una relazione di sintesi sull'attuazione del testo di legge in discorso, la prima volta entro il **31 dicembre 2005** e, di seguito, **ogni 5 anni**. Per quanto concerne il recepimento della direttiva, il termine ultimo era fissato al **27 ottobre 2003** ed il recepimento doveva aver luogo mediante disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

¹ Per una consultazione integrale del testo si consulti il sito www.eur-lex.europa.eu

In Italia, questo è avvenuto con il **d.lgs n. 387 del 29 dicembre 2003**, con due mesi di ritardo rispetto al termine previsto dall'articolo 9 della direttiva n. 2001/77/Ce, fissato, come anticipato, per il 27 ottobre 2003.

Cosa prevede nel dettaglio la direttiva n. 2001/77/Ce?

La direttiva presenta un'architettura che si sviluppa in un **preambolo** e ben **undici articoli**. **L'articolo 1** indica quelle che sono le **finalità** del testo, stabilendo che la direttiva mira "(...) promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato interno e a creare le basi per un futuro quadro comunitario in materia (...)". In pratica, la norma di apertura mira a disincentivare nel tempo l'impiego di energia tradizionale a tutto beneficio delle energie rinnovabili. **L'articolo 2**, a sua volta, fornisce una serie di chiarimenti per quanto concerne il significato della tipologia delle varie forme energetiche previste. Per esempio, alla lettera *a*) del comma 1 viene data la definizione di "fonti energetiche rinnovabili" che devono essere intese "(...) le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas (...)") così come, alla lettera *c*) viene chiarito il concetto "energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili" da intendersi "(...) l'elettricità prodotta da impianti alimentati esclusivamente con fonti energetiche rinnovabili, nonché la quota di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili nelle centrali ibride che usano anche fonti di energia convenzionali, compresa l'elettricità rinnovabile utilizzata per riempire i sistemi di stoccaggio, ma non l'elettricità prodotta come risultato di detti sistemi (...)". Infine, alla lettera *d*), viene data una definizione di "consumo di elettricità", da intendersi "(...) la produzione nazionale di elettricità, compresa l'autoproduzione, sommate le importazioni e detratte le esportazioni (consumo interno lordo di elettricità)". Il successivo **articolo 3** indica il calendario delle scadenze che deve essere osservato dagli Stati membri al fine di garantire l'incremento del consumo di energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili. In particolare, è previsto che **entro il 27 ottobre 2002** e, successivamente, **ogni cinque anni**, gli Stati membri adottino e pubblichino una relazione che stabilisca per i **dieci anni successivi** gli obiettivi indicativi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili in termini di percentuale del consumo di elettricità. Tale relazione deve indicare, inoltre, le misure adottate o previste a livello nazionale per conseguire i citati obiettivi.

Come vengono fissati gli obiettivi?

L'articolo 3 stabilisce che per fissare gli obiettivi **sino al 2010** gli Stati membri: 1) devono tener conto dei valori di riferimento riportati nell'allegato e 2) devono provvedere a rendere gli obiettivi compatibili con gli impegni nazionali assunti nell'ambito degli impegni sui cambiamenti climatici sottoscritti dalla Comunità ai sensi del **protocollo di Kyoto** della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Inoltre, sempre l'articolo 3 dispone che gli Stati membri pubblichino, per la prima volta **entro il 27 ottobre 2003**, e successivamente **ogni due anni**, una relazione che contenga un'analisi del raggiungimento degli obiettivi indicativi nazionali tenendo conto, in particolare, dei fattori climatici che potrebbero condizionare tale realizzazione, e che indica il grado di coerenza tra le misure adottate e gli impegni nazionali sui cambiamenti climatici. Le relazioni degli Stati membri di consentono alla Commissione di valutare in quale misura: a) gli Stati membri hanno progredito verso i rispettivi obiettivi indicativi nazionali e b) gli obiettivi indicativi nazionali che sono risultati compatibili con l'obiettivo indicativo globale del **12 %** del consumo interno lordo di energia **entro il 2010** e in particolare con una quota indicativa del **22,1 %** di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili sul consumo totale di elettricità della Comunità **entro il 2010**. Viene fatto obbligo alla Commissione di pubblicare una relazione contenente le sue conclusioni, per la prima volta **entro il 27 ottobre 2004** e successivamente ogni **due anni**. Tale relazione deve essere, se necessario, corredata di proposte al Parlamento europeo e al Consiglio. Qualora la relazione menzionata nel secondo comma concluda che gli obiettivi indicativi nazionali sono probabilmente incompatibili, per motivi ingiustificati e/o non in relazione con i nuovi riscontri scientifici, con l'obiettivo indicativo globale, tali proposte includono, nella forma adeguata, obiettivi nazionali, compresi eventuali obiettivi vincolanti. Per quanto concerne la gestione delle reti, di assoluto rilievo risulta essere l'**articolo 7** della Direttiva 2001/77/Ce che affronta proprio il problema della **gestione delle reti**. Nello specifico, viene fissato l'obbligo per gli Stati membri, al fine di mantenere inalterata l'affidabilità e la sicurezza delle reti, di adottare le misure necessarie ad assicurare che i gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione presenti sul loro territorio garantiscano la trasmissione e la distribuzione di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili. A riprova dell'intenzione del legislatore europeo di promuovere il consumo di energie rinnovabili, è stabilito che i gestori possano prevedere un accesso prioritario alla rete dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili. La priorità all'utilizzo dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili la si può evincere anche dal fatto che nel trattamento degli impianti di produzione i gestori delle reti di trasmissione sono tenuti a dare la precedenza a quegli impianti di produzione che utilizzano fonti energetiche rinnovabili nella misura consentita dal funzionamento del sistema elettrico nazionale. Per quanto concerne il regime giuridico del complessivo utilizzo delle reti, l'articolo 7 dispone che gli Stati membri istituiscono un quadro normativo o impongono ai gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione di elaborare e pubblicare le loro norme *standard* relative all'assunzione dei costi degli adattamenti tecnici, quali connessioni alla rete e potenziamenti della stessa, per integrare nuovi produttori che immettono nella rete interconnessa elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili. Ovviamente, tali norme devono basarsi su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori che tengono conto in particolare di tutti i costi e i benefici della connessione di tali produttori alla rete.

Le norme possono prevedere diversi tipi di connessione. In casi particolari, inoltre, è data la possibilità agli Stati membri di richiedere che i gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione sopportino, in tutto o in parte, i costi.

In che modo un potenziale produttore di energia alternativa può allacciarsi alla rete?

L'articolo 7 della direttiva 2001/77/Ce prevede che i gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione sono tenuti a fornire al nuovo produttore che desidera allacciarsi alla rete una **stima** esauriente e dettagliata **dei costi** di connessione. Gli Stati membri possono permettere ai produttori di elettricità rinnovabile che desiderano connettersi alla rete di indire una gara di appalto per i lavori di connessione. Al fine di soddisfare una ineludibile garanzia di trasparenza e correttezza, l'articolo 7 stabilisce che gli Stati membri istituiscono un quadro giuridico o impongono ai gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione di elaborare e pubblicare le loro norme *standard* sulla ripartizione dei costi per l'installazione dell'impianto, quali connessioni alla rete e potenziamenti della stessa, tra tutti i produttori che ne beneficiano. La ripartizione è attuata tramite un meccanismo basato su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, che tenga conto dei benefici che i produttori connessi fin dall'inizio e quelli collegatisi in seguito, nonché i gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione traggono dalle connessioni. In più, gli Stati membri devono garantire che la tariffazione dei costi di trasmissione e di distribuzione non penalizzi l'elettricità prodotta a partire da fonti energetiche rinnovabili, compresa, in particolare, l'elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili prodotte in zone periferiche, quali le Regioni insulari e le Regioni a bassa densità di popolazione. Qualora si renda necessario, gli Stati membri istituiscono un quadro giuridico o fanno obbligo ai gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione di garantire che la tariffazione per la trasmissione e la distribuzione di elettricità proveniente da impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili rifletta i vantaggi in termini di costi realizzabili grazie all'allacciamento dell'impianto alla rete. Tali vantaggi, in termini di costi, potrebbero derivare dall'uso diretto della rete a basso voltaggio. Per finire: **l'articolo 9**. La norma in esame ha fissato al **27 ottobre 2003** il termine ultimo per recepimento della Direttiva, stabilendo che gli Stati membri facciano entrare in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva entro tale data. Una volta recepita la Direttiva, ciascuno Stato membro è tenuto ad informarne immediatamente la Commissione.

Quando è stata recepita in Italia la direttiva n. 2001/77/Ce?

La direttiva n. 2001/77/Ce è stata recepita con il **d.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2003**, pubblicato sulla G.U. n. 35, del 31 gennaio 2004, S.O. n. 17. Il decreto legislativo è stato adottato in attuazione **dell'articolo 43 della legge delega n. 39 dell'1 marzo 2002**. Le finalità del testo di legge sono indicate nell'**articolo 1** e possono essere identificate: *a)* nella promozione di un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario; *b)* nella promozione di misure per il

perseguimento degli obiettivi indicativi nazionali fissati nel successivo articolo 3, comma 1; c) nel concorrere alla creazione delle basi per un futuro quadro comunitario in materia; d) nel favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione elettrica alimentati da fonti rinnovabili, in particolare per gli impieghi agricoli e per le aree montane.

3. L'ARTICOLO 12 DEL D.LGS. N. 387/2003

La norma fondamentale in materia di titoli edilizi è indubbiamente l'**articolo 12** del decreto legislativo n. 387/2003, rubricato "razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative". Si tratta di una disposizione che nel corso degli anni ha subito alcuni aggiustamenti soprattutto per mano della **legge n. 244/2007** e della **legge n. 99/2009**. In particolare, il **comma 1 dell'articolo 12** inquadra le opere di realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nonché le opere e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e al funzionamento delle stesse come "opere di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti". Posto tale principio, va da sé che la procedura di realizzazione delle stesse deve naturalmente essere improntata a principi di celerità e snellezza amministrativa. Infatti, il **comma 3 dell'articolo 12** prevede l'istituto dell'**autorizzazione unica**. Il testo della disposizione così recita: "(...) la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una **autorizzazione unica**, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate, 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. A tal fine, la Conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro **trenta giorni** dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'articolo 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. Per gli impianti *offshore* l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima (...)". Il comma 3 va letto in combinato disposto con il successivo **comma 4** che, a sua volta, prevede che l'autorizzazione unica sia "(...) rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per

gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma **non** può comunque essere **superiore a centottanta giorni** (...). Dunque, il legislatore prevede un termine massimo di centottanta giorni per la chiusura del procedimento. Si tratta di capire se il termine viene inteso perentorio o meramente ordinatorio². Secondo la giurisprudenza amministrativa "(...) la realizzazione (e la gestione) di impianti eolici rientra tra le attività di impresa liberalizzate, non essendovi alcuna privativa in favore di enti pubblici o soggetti concessionari; a scopo di semplificazione burocratica e in ossequio ai principi comunitari, tale attività è sottoposta ad una autorizzazione unica regionale, previa conferenza di servizi; tale autorizzazione unica costituisce anche titolo per la costruzione dell'impianto, e dunque è sostitutiva anche del permesso di costruire ed il Comune può far valere il proprio interesse ad una corretta localizzazione urbanistica del parco eolico, e alla sua conformità edilizia, nell'ambito della conferenza di servizi che precede il rilascio dell'autorizzazione unica (...)"³http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/fonti_rinnovabili_cancellaro.htm-10.

Quali sono le condizioni essenziali per poter ottenere l'autorizzazione unica?

La risposta viene fornita dal successivo **comma 4 bis** a tenore del quale "(...) per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la **disponibilità del suolo** su cui realizzare l'impianto (...)". In ogni caso, aggiunge il **comma 6**, "(...) l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province (...)".

Quali sono i casi per i quali non è richiesta l'autorizzazione unica?

Il d.lgs. n. 387/03 individua alcune ipotesi che sfuggono al regime autorizzatorio previsto dal comma 4 dell'articolo 12. Esse sono costituite dai casi previsti dalle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 2: 1) gli impianti alimentati da fonti rinnovabili programmabili, vale a dire: impianti alimentati dalle biomasse e dalla fonte idraulica, ad esclusione, per quest'ultima fonte, degli

²Il complessivo termine di 180 giorni per la conclusione delle procedure autorizzative in materia di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (cfr. art. 5, c. 4 del d.lgs. n. 387/2003, attuativo della dir. 2001/77/CE), è stato qualificato come principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" dalla Corte costituzionale (sentenza 9 novembre 2006 n. 364), al quale perciò anche le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative e amministrative, devono attenersi (*In terminis*: Tar Puglia, Bari, Sez. I, sentenza dell'8 gennaio 2010, n. 2).

³Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 26 febbraio 2010, n. 1139 che conferma la sentenza del T.a.r. Campania, Napoli, Sezione VII, n. 01733/2009. In www.giustizia-amministrativa.it.

impianti ad acqua fluente, nonché gli impianti ibridi, di cui alla lettera *d*) e 2) gli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili o comunque non assegnabili ai servizi di regolazione di punta: impianti alimentati dalle fonti rinnovabili che non rientrano tra quelli di cui al precedente punto 1). A tal proposito, il comma 5 dell'articolo 12 prevede espressamente che "(...) all'installazione degli impianti di fonte rinnovabile, di cui all'[articolo 2, comma 1, lettere b\) e c\)](#), per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, **non si applicano le procedure di cui ai commi 3 e 4**. Ai medesimi impianti, quando la capacità di generazione sia **inferiore** alle soglie individuate dalla tabella A allegata al presente decreto, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della **denuncia di inizio attività** di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività (...)" . In casi del genere, dunque, il legislatore ha previsto un regime liberalizzato fatta eccezione per le ipotesi in cui gli impianti in parola abbiano una capacità di generazione di energia inferiore alle soglie indicate nella tabella allegata al testo di legge: quando ricorre tale situazione si applica la disciplina della denuncia di inizio attività. Resta aperto il problema dell'applicabilità a fattispecie del genere della "Segnalazione certificata di inizio attività", introdotta dalla legge n. 122/2010, almeno fino all'entrata in vigore del nuovo d.lgs. di recepimento della Direttiva n. 2009/28/Ce che sostituirà il d.lgs. n. 387/2003. Interessante risulta anche il successivo **comma 7** che consente la localizzazione degli impianti previsti dalle lettere *b)* e *c)* dell'[articolo 2 comma 1](#) anche in zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici vigenti. Tuttavia, il legislatore ha avuto cura di puntualizzare che nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del [decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14](#) (...)" . Infine, il **comma 10**, il quale chiarisce che le **linee guida**⁴ per lo svolgimento del procedimento autorizzatorio finalizzato al rilascio del titolo abilitante la realizzazione di impianti ed opere funzionali alla creazione di strutture preposte alla produzione di energie rinnovabili devono essere approvate (...) in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali (...)" . La funzione di tali linee guida è quella di assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

⁴ Le linee guida sono state approvate con d.m. del 10 settembre 2010 e sono entrate in vigore il successivo 3 ottobre 2010.

Le Regioni adeguano le rispettive discipline entro **novanta giorni** dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali. Dalla lettura complessiva dell'articolo 12 emerge chiaramente che l'obiettivo del legislatore del 2003 è stato quello evitare il proliferare di procedure e, dunque, garantire la velocità del procedimento. In questo senso, la normativa contenuta nel d.lgs. 387/2003 non può essere intesa come una sorta di paradigma assoluto dal momento che essa si è frammentata e disarticolata in differenti livelli di regolazione locale proprio in ragione dell'assenza delle citate linee guida. Ciò si spiega in virtù della previsione dell'attribuzione della **competenza** in materia di autorizzazione unica alle **Regioni**. Tale aspetto ha determinato l'adozione da parte di quest'ultime di normative diverse; tutte intese a dare un contenuto di dettaglio all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Tuttavia, le Regioni spesso sono andate oltre le previsioni e la *ratio* della normativa nazionale generando l'intervento correttivo della Corte Costituzionale teso a garantire l'omogenea applicazione delle regole su tutto il territorio, al fine di assicurare l'osservanza di principi fondamentali quali quello della libera concorrenza e del divieto di disparità di trattamento. Proprio questo bisogno di omogeneità ed unitarietà delle regole nel settore delle rinnovabili, appena mitigato dal varo del d.m. del 10 settembre 2010, di cui si dirà meglio in seguito, recante le linee guida previste dal comma 10 del d.lgs. n. 387/2003, dovrebbe spingere verso l'attualizzazione di una pianificazione energetica. Le leggi n. 9 e n. 10, del 9 gennaio 1991, hanno introdotto l'obbligo per le Regioni di dotarsi di un piano energetico ambientale regionale (Pear), ma, solo recentemente, alcune Regioni hanno provveduto all'approvazione di alcuni piani energetici regionali.

4. GLI INTERVENTI CHIARIFICATORI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Come anticipato nel paragrafo precedente, a causa della disarticolata legislazione regionale, la Corte Costituzionale più volte è dovuta intervenire allo scopo di garantire una uniformità legislativa sull'intero territorio nazionale. Infatti, diverse Regioni, soprattutto del Sud Italia, hanno inteso in senso estensivo le norme contenute nel d.lgs. n. 387/2003 andando ben oltre i limiti previsti dalle disposizioni in esso contenute. I casi delle Regioni Puglia e Calabria, cui verrà dedicata una trattazione a parte, sono emblematici. Addirittura, riguardo la Puglia è dovuto intervenire d'urgenza il legislatore, in sede di conversione del d.l. n. 105/2010, per "salvare" le procedure avviate e concluse in quella Regione con semplice denuncia di inizio attività per realizzare impianti **fino a 1MW**, sulla base delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime dalla **sentenza n. 119/2010** della Corte Costituzionale. In particolare, la Consulta ha dichiarato illegittima la **L.R. n. 31/08** nella parte in cui prevedeva "(...) per alcune tipologie di impianti specificamente elencati, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non solo solare ed eolica, ma anche per impianti idraulici, a biomassa e a gas - (omissis) l'estensione della DIA anche per potenze elettriche nominali superiori (fino a 1 MWe) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003 (...)".

Successivamente, la suprema Corte è intervenuta anche riguardo le norme della **legge** della Regione **Toscana n. 71/2009**, con la **sentenza n. 313** dell'11 novembre 2010⁵. Il testo di legge in parola, sull'esempio della Regione Puglia, aveva previsto la DIA (al posto dell'Autorizzazione unica) per impianti fotovoltaici fino a 200 kW, mentre il limite posto dal d.lgs. 387/03 era di 20 kW, e per impianti eolici fino a 100 kW, mentre il limite nazionale è di 60 kW. Anche in questo caso, i giudici costituzionali hanno dichiarato che la Regione ha superato i limiti previsti dalla tabella allegata al d.lgs. n. 387/2003, violando l'articolo 117, comma 3, della Costituzione che ripartisce tra Stato e Regioni i poteri in ambito energetico. Dunque, dopo la legge della Regione Puglia che prevedeva la DIA per impianti fino a 1 MW che, come cennato, ha costretto il Governo ad emanare una norma *ad hoc* inserita nella legge di conversione n. 129/2010 del d.l. n. 105/2010, meglio conosciuto come "sblocca-reti", allo scopo di "sanare" gli impianti fuori soglia già autorizzati con DIA, la Corte Costituzionale ha "bocciato" anche la legge della Toscana n. 71/09. Giova ricordare che la legge toscana costituisce un articolato licenziato ben prima che si conoscesse l'esito del ricorso avverso la legge della Regione Puglia, risalente al 2008, anche se sospetta, da subito, di illegittimità.

Cosa prevedeva la L.R. n. 71/09?

La Toscana, sull'esempio della Puglia, aveva modificato la precedente legge regionale **n. 39/2005** (la legge fondamentale sull'energia della Regione Toscana), prevedendo che gli impianti fotovoltaici fino a 200 kW (limite nazionale 20 kW) e gli impianti eolici fino a 100 kW (soglia nazionale 60 kW) potessero essere autorizzati con semplice **DIA** in luogo della più articolata e complessa **autorizzazione unica**. Ancora. La legge regionale prevedeva che in caso di impianto realizzato dalla Regione o da altro Ente locale – conforme al Piano energetico regionale – poteva bastare la presentazione di una DIA per gli impianti fotovoltaici ed eolici fino a 1 MW, e idraulici fino a 200 kW, quando in questo caso il limite nazionale è di ben 100 kW. Tutte queste norme sono state considerate illegittime ed espunte dal testo di legge. In sostanza, con la sentenza n. 313/10, i giudici costituzionali non si sono discostati dalle precedenti pronunce che di seguito verranno esaminate (n. 119/2010 e 124/2010). Tuttavia, la Corte delle leggi si è trovata ad affrontare una questione nuova costituita proprio dall'intervento del legislatore a seguito della pronuncia n. 119/10. Infatti, il caso "salva DIA" o, più prosaicamente, "salva Puglia", è stato debitamente richiamato dalla Regione Toscana davanti alla Corte al fine di dimostrare l'avvenuta sanatoria degli impianti in conseguenza della legge n. 129/2010, di conversione del d.l. n. 105/2010. Il ragionamento svolto dalla Regione è molto semplice: gli impianti non a norma ricadrebbero sotto l'ombrello della legge n. 129/2010 e, pertanto, sarebbero "a norma". La Corte Costituzionale, invece, è stata di diverso avviso. I giudici, infatti, hanno ricordato alla Toscana che la norma "salva DIA" è nata per sanare una situazione straordinaria e temporanea.

⁵ Per una consultazione integrale del testo si rimanda al sito www.cortecostituzionale.it

Infatti, gli impianti "sanati" devono entrare **in esercizio entro il 16 gennaio 2011**. Secondo la Corte, "(...) il proposito è chiaro, nel senso di non pregiudicare i limiti di principio contenuti nella tabella allegata al d.lgs. n. 387 del 2003 (...)". La norma "salva DIA", pertanto, non è assolutamente pertinente e non è applicabile anche alla normativa Toscana, che rimane illegittima. Interessante è il successivo snodo argomentativo sviluppato dai giudici che compiono un espresso riferimento alla legge comunitaria 2009, vale a dire la **legge 4 giugno 2010, n. 96**, che punta a una più ampia liberalizzazione del regime autorizzatorio per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili. L'**articolo 17** della citata legge delega il Governo affinché attui la **Direttiva 2009/28/Ce** (direttiva rinnovabili), estendendo il regime della DIA alla realizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione non superiore ad **1 MW** elettrico. Tuttavia, precisa la Corte, il **recepimento della Direttiva spetta allo Stato**, non alle Regioni, e finché lo Stato non l'ha recepita⁶, la tabella del d.lgs. n. 387/2003 rimane pienamente valida e va applicata. In conclusione, il comportamento illegittimo tenuto dalle Regioni ha finito per alimentare un clima di incertezza nel settore delle rinnovabili, pregiudicando gli investimenti e rendendo sempre più frequente l'intervento censorio della Corte Costituzionale. Il recepimento della Direttiva n. 2009/28/Ce, cui verrà dedicato uno specifico paragrafo, è avvenuto il 30 novembre 2010 all'esito della seduta del Consiglio dei Ministri n. 117 nel corso della quale è stato approvato il testo del decreto legislativo di attuazione. Il termine spirava il successivo **5 dicembre 2010**.

4.1. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 119/2010

La sentenza della Corte Costituzionale n. 119/2010 assume una particolare importanza in quanto colpisce l'impianto normativo forse della Regione più all'avanguardia nel settore delle rinnovabili. Giova ricordare che la Regione Puglia, già nel lontano 2006, con la deliberazione di G.R. del 13 ottobre 2006 n. 1550, aveva tipizzato, ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. n. 387/03, il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti di energie rinnovabili. A questo aveva fatto seguito l'approvazione del "Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia", varato con delibera del 4 ottobre 2006, n. 16. Il provvedimento in discorso appariva particolarmente innovativo in quanto conteneva la previsione dei PRIE, vale a dire i "Piani Regolatori per l'installazione degli Impianti Eolici". In particolare, l'articolo 4 del Regolamento Regionale prevedeva che: "(...) 1. I Piani Regolatori per l'installazione di Impianti Eolici (PRIE) sono finalizzati all'identificazione delle cosiddette aree non idonee ovvero quelle aree nelle quali non è consentito localizzare gli aerogeneratori, in aggiunta a quelle di cui all'art. 6 comma 3 del presente Regolamento. 2.

⁶ Il recepimento è avvenuto con d.lgs. licenziato dal CdM del 30 novembre 2010 in attesa di pubblicazione sulla G.U..



Ai fini della razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative di cui all'art. 12 D.P.R. 387/2003 Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 128 del 6-10-2006 Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 128 del 6-10-2006 17085 del DPR 387/2003 le amministrazioni comunali si dotano di Piani Regolatori relativi all'installazione di Impianti Eolici (PRIE). 3. I PRIE sono redatti dalle Amministrazioni comunali in forma singola o associata tra comuni confinanti (PRIE intercomunali). 4. I PRIE intercomunali perseguono obiettivi di riduzione dell'impatto cumulativo e forme di perequazione territoriale. I benefici derivanti dalla realizzazione degli impianti dovranno essere distribuiti fra i comuni partecipanti alla aggregazione in maniera indipendente dalla localizzazione degli impianti stessi, secondo forme e modalità stabilite in sede di redazione/approvazione del PRIE. 5. E' incentivata la aggregazione dei Comuni che vogliano procedere alla redazione di PRIE intercomunali. In tal caso le procedure di cui al successivo art. 5 devono essere espletate da ciascuna amministrazione coinvolta esprimendosi sul PRIE nella sua interezza. 6. Le forme di incentivazione sono indicate al successivo art. 6 comma 3 lettera e) per quanto attiene alle distanze dai confini e all'art. 13 comma 4 per quanto attiene al parametro di controllo (...)" . Il successivo **articolo 5**, invece, disciplinava la procedura di approvazione dei PRIE. Per quanto concerne la produzione legislativa, la Regione Puglia è intervenuta una prima volta con la L.R. n. 1/2008 che ha introdotto norme finalizzate a razionalizzare e semplificare le procedure autorizzative in materia di fonti rinnovabili. **L'articolo 27** di tale legge ha previsto che "(...) 1. per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), con potenza elettrica nominale fino a **1 MWe** da realizzare nella Regione Puglia, fatte salve le norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività (DIA), di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e successive modifiche e integrazioni, nei seguenti casi: a) impianti fotovoltaici posti su edifici industriali, commerciali e servizi, e/o collocati a terra internamente a complessi industriali, commerciali e servizi esistenti o da costruire; b) impianti eolici *on-shore*; c) impianti idraulici; d) impianti alimentati a biomassa posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire; e) impianti alimentati a gas di discarica, posti internamente alla stessa discarica, esistente o da costruire; f) impianti alimentati a gas residuati dai processi di depurazione, posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire; g) impianti alimentati a biogas, posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire. 2. Gli impianti di cui al comma 1 possono anche essere realizzati in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, tenuto, peraltro, conto di quanto specificato dall'articolo 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003".

Successivamente, la Regione Puglia ha varato la **L.R. 21 ottobre 2008, n. 31**, su cui si è abbattuta la scure della Corte Costituzionale. In particolare, l'**articolo 3** della citata legge generalizzava l'uso dello strumento della DIA per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili con potenza **fino a 1MW**, stabilendo che "(...) 1. Per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 387/2003, con potenze elettriche nominali superiori a quelle previste alla tabella A di cui all'articolo 2, comma 158, lettera g), della legge 31 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), e fino a **1 MWe**, da realizzare nella Regione Puglia, fatte salve le norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività (DIA), di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia emanato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche e integrazioni, nei seguenti casi: a) impianti fotovoltaici posti su edifici, esistenti o da costruire, con destinazione civile, industriale, agricola, commerciale e servizi, e/o collocati a terra internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati civili, industriali, agricoli, commerciali e servizi; b) impianti fotovoltaici in zona agricola, a condizione che l'area asservita all'intervento sia estesa almeno due volte la superficie radiante. La superficie non occupata dall'impianto deve essere destinata esclusivamente a uso agricolo. Gli impianti collocati a terra in un'area agricola costituita da terreni appartenenti a unico proprietario, ovvero costituita da più lotti derivanti dal frazionamento di un'area di maggiore estensione, effettuato nel biennio precedente alla domanda, ai fini del calcolo della potenza elettrica massima per ricorrere alla procedura di DIA, sono considerati come un unico impianto; c) impianti eolici *on - shore* realizzati direttamente dagli enti locali, nonché quelli finalizzati all'autoconsumo costituiti da un solo aerogeneratore; d) impianti idraulici; e) impianti alimentati a biomassa posti internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati industriali, agricoli, commerciali e servizi, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 2, comma 4, per gli impianti ricadenti in zone agricole; f) impianti alimentati a gas di discarica, posti internamente alla stessa discarica, esistente o da costruire; g) impianti alimentati a gas residuati dai processi di depurazione, posti internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati industriali, agricoli, commerciali e servizi; h) impianti alimentati a biogas, posti internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati industriali, agricoli, commerciali e servizi. 2. E' comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere l'autorizzazione comunale per gli interventi di cui al comma 1. 3. Nella DIA i proponenti privati sono obbligati a dichiarare, ai sensi degli articoli 46, come modificato dall'articolo 49 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, e 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa emanato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di avere la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per la compiuta realizzazione dell'intervento (...)."

Tale impianto legislativo è stato censurato dai giudici delle leggi nella parte in cui esso prevedeva la possibilità di realizzare mediante il ricorso alla **denuncia di inizio attività** impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili **fino ad 1 MW** di potenza. La Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 119/10**, http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/fonti_rinnovabili_cancellaro.htm - **5** ha puntualizzato nella parte motiva, a proposito dell'**articolo 3, commi 1 e 2** della L.R. n. 31/08, come "(...) la costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse, sono soggetti all'autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003). Sussiste una procedura autorizzativa semplificata in relazione agli impianti con una capacità di generazione inferiore rispetto alle soglie indicate (tabella A, allegata al medesimo decreto legislativo), diversificate per ciascuna fonte rinnovabile: agli impianti rientranti nelle suddette soglie si applica la disciplina della DIA, di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da presentare al Comune competente per territorio. La norma regionale censurata - per alcune tipologie di impianti specificamente elencati, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non solo solare ed eolica, ma anche per impianti idraulici, a biomassa e a gas - ha previsto l'estensione della DIA anche per potenze elettriche nominali superiori (**fino a 1 MWe**) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003. Riguardo alle ipotesi di applicabilità della procedura semplificata di DIA in alternativa all'autorizzazione unica, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», per via della chiamata in sussidiarietà dello Stato, per esigenze di uniformità, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005); ciò anche riguardo alla valutazione dell'entità delle trasformazioni che l'installazione dell'impianto determina, ai fini dell'eventuale adozione di procedure semplificate (in tal senso le sentenze n. 336 del 2005, in materia di comunicazioni elettroniche, e n. 62 del 2008 in materia di smaltimento rifiuti). La norma regionale è allora illegittima, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente: la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 va limitata ai commi 1 e 2 (...)". La stessa Corte Costituzionale, inoltre, ha dichiarato costituzionalmente **illegittimo** anche **l'articolo 2, commi 1, 2 e 3** della stessa legge regionale per violazione del principio di leale collaborazione. In altri termini, la Corte ha affrontato il problema della possibilità per le Regioni di individuare autonomamente non ritenute idonee all'installazione di impianti eolici

e fotovoltaici in assenza delle linee guida⁷ prevista dall'articolo 4, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003. A tal proposito, il giudice costituzionale ha osservato che "(...) pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali (sent. n. 166 del 2009): diversamente, l'adozione, da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di una disciplina come quella oggetto di censura provoca **l'impossibilità** di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. **L'assenza delle linee guida nazionali non consente, dunque, alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.** Di conseguenza l'individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di **leale cooperazione**, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sent. n. 382 del 2009). La dichiarazione di illegittimità costituzionale incide sugli interi commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge regionale impugnata e va estesa al comma 3, che contenendo deroghe al divieto di installazione di impianti nelle zone di cui al comma 1, resta privo di oggetto (...)" La sentenza in rassegna può essere considerata a giusto titolo "storica" nell'ambito della materia delle energie rinnovabili in quanto, come più volte ricordato, ha costretto il Governo a varare in tutta fretta, in sede di conversione del d.l. n. 105/10, le norme che salvassero le procedure di installazione degli impianti non a norma già definite per effetto dell'autorizzazione conseguita *per silentium* a seguito della presentazione di una semplice denuncia di inizio attività. Infine, non è secondario che con l'espunzione di norme dotate di un così forte *appeal* la stessa domanda degli investitori, nazionali ed internazionali, in precedenza molto forte, ha subito una sensibile flessione con evidenti ricadute anche sul piano strettamente economico.

4.2. LA LEGGE N. 129/2010 DI CONVERSIONE DEL D.L. N. 105/2010

Il 4 agosto 2010 il Senato della Repubblica ha approvato, dopo l'introduzione di rilevanti modifiche nel corso del passaggio alla Camera, il Disegno di Legge n. 2266-B, rubricato *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa in materia"*

⁷ Le linee guida sono state varate con d.m. dello sviluppo economico del 10 settembre 2010: dunque, successivamente alla sentenza in commento.

di riordino del sistema degli incentivi". L'urgenza del legislatore di intervenire dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 119/2010, nel paragrafo precedente commentata, ha fatto sì che il testo della legge di conversione seguisse una corsia privilegiata e, pertanto, velocissima. Com'è noto, poi, il testo è stato poi trasfuso nella legge n. 129/2010 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, ed è stata pubblicata sulla GU n. 192 del 18 agosto 2010, con entrata in vigore il successivo 19 agosto 2010⁸. In sintesi, le norme che riguardano le energie rinnovabili sono contenute negli articoli da 1 *ter* a 1 *octies*. **L'articolo 1-ter** si caratterizza per il fatto che esso costituisce una vera e propria **"interpretazione autentica"** della disposizione contenuta nell'articolo 42 della L. n. 99/2009 riguardante **la tariffa onnicomprensiva** per gli impianti di potenza media annua non superiore a **1 MW**. La disposizione stabilisce che: "(...) a) la tariffa onnicomprensiva introdotta dal comma 6, lettera a), si applica agli impianti entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007, fermo restando quanto previsto al comma 8 per gli impianti di proprietà di aziende agricole o gestiti in connessione con aziende agricole, agro-alimentari, di allevamento e forestali, entrati in esercizio commerciale dopo il 31 dicembre 2007; b) la tariffa onnicomprensiva introdotta dal comma 6, lettera c), si applica agli impianti entrati in esercizio dopo l'entrata in vigore della medesima legge 23 luglio 2009, n. 99 (...)". Il successivo **articolo 1-quater**, è *meglio conosciuto come norma "salva Puglia"*, per essere stato approvato al solo scopo di fare fronte ai problemi di incostituzionalità sorti a seguito della sentenza della Consulta n. 119/2010 che ha censurato le disposizioni della legge regionale n. 31/08 che innalzavano il limite dell'autorizzabilità con DIA delle centrali ad 1 MW prima della Legge Comunitaria 2010 (n. 96/10). Il testo dell'articolo, infatti, dispone che "(...) sono **fatti salvi gli effetti** relativi alle procedure di **denuncia di inizio attività** di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili che risultino avviate in conformità a disposizioni regionali, recanti soglie superiori a quelle di cui alla tabella A del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, **a condizione che gli impianti siano entrati in esercizio entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto (...)**". Al primo passaggio in Senato il termine era previsto in novanta giorni, divenuti poi centocinquanta in sede di votazione nell'altro ramo del Parlamento. L'articolo **1-quinques**, costituisce una norma di contrasto delle attività speculative legate allo sviluppo e all'autorizzazione di progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. La disposizione demanda al Ministro dello sviluppo economico il compito di stabilire con decreto, **entro novanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, opportune **misure affinché l'istanza per l'autorizzazione** di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, **sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie** poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti.

⁸ Per una consultazione integrale del testo si rimanda a www.lexitalia.it; n. 7-8/2010.

La *ratio* della norma è decisamente deflattiva. In sostanza, il legislatore si è preoccupato di evitare che le PA deputate al controllo e all'autorizzazione degli impianti venissero "assalite" da richieste sprovviste dalle dovute garanzie finanziarie e che, quindi, potessero, in qualche modo, pregiudicare il buon andamento dell'azione amministrativa. Per quanto riguarda l'articolo **1-septies**, esso può essere considerato, a giusto titolo, la disposizione di maggiore interesse per tutti gli imprenditori impegnati nella realizzazione di un impianto fotovoltaico. La norma, sostituendo il comma 1 dell'articolo 2-sexies del D.L. n. 3/2010, prevede che "(...) **le tariffe incentivanti** di cui all'articolo 6 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 febbraio 2007, recante criteri e modalità per incentivare la produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 45 del 23 febbraio 2007, sono riconosciute a tutti i soggetti che, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 5 del medesimo decreto ministeriale, abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico, abbiano comunicato all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, al gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici-Gse Spa, entro la medesima data, la fine lavori ed entrino in esercizio entro il 30 giugno 2011 (...)". **In altri termini, l'articolo 1 septies si riferisce alle tariffe del c.d. "Secondo Conto Energia" che vengono riconosciute "a tutti i quei soggetti" che si trovano nelle condizioni previste dalla norma.** La comunicazione di cui al comma 1 e' accompagnata da asseverazione, redatta da tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori di cui al comma 1 e di esecuzione degli stessi nel rispetto delle pertinenti normative e GSE e gestore di rete possono effettuare controlli. L'importanza dell'articolo in discorso discende dal fatto che esso risolve parte dei problemi di tempistica dei soggetti impegnati nella realizzazione di impianti fotovoltaici, incentivandone l'offerta. Infine, l'articolo **1-octies**. *Si tratta di una disposizione che chiarisce* in merito all'individuazione di quali siano le **opere connesse e le infrastrutture indispensabili** che, in base all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. n. 387/2003, sono ricomprese nell'Autorizzazione Unica. Infatti, l'articolo prevede che **in tali opere rientrano** "(...) **le opere di connessione** alla rete elettrica di distribuzione e alla rete di trasmissione nazionale necessarie all'immissione dell'energia prodotta dall'impianto come risultanti dalla soluzione di connessione rilasciata dal gestore di rete (...)".

4.3. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 124/2010

Con la **sentenza n. 124, dell'1 aprile 2010**⁹, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale **dell'articolo 2** della legge regionale **n. 42 del 2008**, della Regione Calabria, nella parte in cui questa individuava, nelle more dell'aggiornamento del "Piano energetico ambientale regionale" (Pear), taluni limiti alle potenze totali autorizzabili su base

⁹ Per una consultazione del testo integrale della sentenza si rinvia al sito www.cortecostituzionale.it.

regionale per ciascuna fonte rinnovabile (eolica 3.000 MW; fotovoltaica/termodinamica 400 MW; idraulica 400 MW; biomassa 300 MW). In particolare, l'articolo 2, comma 1, prevedeva che "(...) nelle more dell'aggiornamento del Piano energetico ambientale regionale (Pear) e della ripartizione nazionale tra le Regioni delle produzioni di energia da fonti rinnovabili sono individuati i seguenti limiti da raggiungere entro il 2009, su scala regionale, alle potenze totali autorizzabili per ciascuna fonte rinnovabile: a) eolica 3.000 MW; b) fotovoltaica/termodinamica 400 MW; c) idraulica 400 MW; d) biomassa 300 MW (...)". A tal proposito, la Corte ha osservato che la normativa statale prevede che la procedura della **DIA non è sufficiente** in caso di superamento delle soglie indicate alla Tabella A del d.lgs. n. 387/03 e che, in tal caso, è necessario procedere all'**autorizzazione unica** con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente. Il principio è stato applicato dalla Corte anche alla normativa emanata dalla Regione Calabria. Nella specie, il punto 2.3 dell'Allegato *sub 1* della legge regionale n. 42 del 2008, individuava un elenco di impianti (con potenza nominale uguale o superiore a 500 Kwe) assoggettabili alla sola disciplina DIA. Proprio perché i limiti posti autonomamente dalla Regione Calabria differiscono da quelli più stringenti richiesti dalla normativa statale, la Corte ha affermato l'illegittimità delle norme regionali che eludono la previsione statale a tenore della quale, se superati determinati limiti quantitativi, **occorre l'autorizzazione unica** con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata. La Corte nel censurare la norma in parola è stata molto dura. Infatti, i giudici hanno rilevato come la previsione regionale di tali integresse "(...) una disciplina che opera in modo **diametralmente opposto** rispetto alle norme **internazionali (Protocollo di Kyoto)** e **comunitarie** (articolo 3 direttiva n. 2001/77/Ce) le quali, nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo (...)". I magistrati aggiungono che tali indirizzi sono stati recepiti nel nostro ordinamento con l'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, prevedendo che "(...) Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emana, **entro novanta giorni** dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, uno o più decreti per definire la ripartizione fra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del **17 per cento** del consumo interno lordo **entro 2020** ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea (...)". Altra rilevante censura mossa alla legge regionale n. 42/08 riguarda l'**articolo 3, comma 1**. Nello specifico, la disposizione stabilisce che "(...) entro i limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente articolo è costituita, per ciascuna fonte, una riserva strategica sino al 20% a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, individuato quale interesse economico e sociale fondamentale per la Regione. Tale riserva potrà essere utilizzata dalla Regione per: **stipulare protocolli** di intesa con primari operatori in possesso di qualificata

esperienza nel settore dell'energia e di una significativa capacità produttiva, preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica; **assegnare quote** di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi (...). In sostanza, con tale norma la Regione Calabria avrebbe introdotto nel proprio territorio, senza alcun criterio oggettivo, i limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili, "(...) con conseguente violazione degli **articoli 41 e 117, terzo comma**, della Costituzione, in relazione al principio della libertà della produzione di energia elettrica sancito dall'articolo 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/Ce recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e del principio di cui all'articolo 12, comma 6, del d.lgs. n. 387/2003, che pone il divieto di subordinare l'autorizzazione a misure di compensazione a favore della Regione (...)". Questo perché con la sottrazione del 20% della potenza di energia autorizzabile al libero mercato e con la destinazione di tale quota a determinate finalità, vengono individuati i possibili legittimati ad ottenere la suddetta quota sulla base di requisiti del tutto atecnici (che abbiano preferibilmente partenariato calabrese), ponendo, peraltro, a loro carico una serie di condizioni (che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese) estranee all'oggetto della autorizzazione ottenuta. Da qui la creazione di situazioni di privilegio di accesso al mercato dell'energia e conseguente violazione dell'articolo 41 della Costituzione e dei principi comunitari di libera concorrenza e divieto di discriminazione. Anche gli allegati al testo di legge non si sono sottratti alla scure dei giudici costituzionali. Infatti, il punto 2.3. dell'allegato *sub 1* della legge regionale n. 42/2008 è stato censurato nella parte in cui individuava un elenco di impianti (con potenza nominale inferiore o uguale a **500 Kwe**) assoggettabili alla sola disciplina della **denuncia di inizio attività**. A parere della difesa erariale, tale norma si poneva in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e, in particolare, con il principio fondamentale di cui all'articolo 12, comma 5, del d.lgs. n. 387/2003, il quale assoggetta al procedimento di DIA impianti che producono una quantità di energia diversa da quella regionale e che può essere modificata solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata. La Corte, anche in questo caso, non ha potuto fare a meno di dichiarare incostituzionale la norma in ragione del fatto che essa "(...) si pone in contrasto con quanto disposto dall'articolo 12, il quale fissa i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 364 del 2006, n. 282 del 2009). Il legislatore regionale ha assunto un criterio di individuazione degli impianti autorizzabili sulla base della mera denuncia di attività, difforme da quello del legislatore statale che, senza tener conto della tipologia della fonte utilizzata, fissa in un'unica soglia di produzione il limite che consente l'accesso al procedimento di DIA. L'eterogeneità delle discipline (statale e regionale) poste a raffronto rende palese anche la violazione dell'articolo 12, comma 5, del d.lgs. n. 387/2003 che consente l'individuazione di soglie diverse di potenza

rispetto a quelle indicate dalla tabella, ma solo a seguito di un procedimento che, in ragione delle diverse materie interessate (tutela del territorio, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), coinvolge lo Stato e le Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione, il quale impedisce ogni autonomo intervento legislativo regionale (sentenze n. 282 e n. 166 del 2009)". La Corte, inoltre, compie una significativa analisi delle misure di compensazione a favore degli enti locali su cui era previsto che sorgessero gli impianti, statuite dalla legge della Regione Calabria. La legge della Regione Calabria, infatti, prevedeva che alla domanda di autorizzazione fosse allegato un atto con il quale il richiedente si impegnava a compiere una serie di operazioni tra cui: **a) a costituire una società** di scopo con residenza fiscale nel territorio della Regione Calabria; **b) a sottoscrivere garanzie** fideiussorie; **c) a favorire l'imprenditoria calabrese** nella fase della realizzazione; **d) a facilitare l'assunzione** con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di unità lavorative per la gestione dell'impianto; **e) a versare a favore della Regione Calabria** la somma di 50 € cent per ogni KW eolico di potenza elettrica nominale autorizzata (€ 1,5 per le altre tipologie), quali oneri per monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica e per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere. Tali disposizioni sono state ritenute illegittime dalla Corte Costituzionale in quanto il decreto legislativo n. 387/2003 vieta alle Regioni di subordinare il rilascio delle autorizzazioni ad interventi compensativi in favore delle Regioni stesse. La Consulta ha rilevato che il portato della norma nazionale, pur prevedendo astrattamente misure di compensazione, le intende quale strumento di "ristoro" degli effetti negativi che l'impatto ambientale può determinare, con la conseguenza che chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna a devolvere all'ente locale, cui compete l'autorizzazione, determinati servizi o prestazioni. Dunque, il legislatore statale non parla di imposizione di corrispettivo ma lascia aperta la possibilità che vengano stipulati accordi che prevedano misure di compensazione e di riequilibrio ambientale tra il proponente e la pubblica amministrazione; certamente da non intendersi indispensabili per il rilascio dei titoli abilitativi. Le disposizioni della Regione Calabria censurate, dunque, si ponevano apertamente in contrasto con tali principi, in quanto introducevano oneri e condizioni a carico del richiedente l'autorizzazione che si risolvevano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri Enti locali dando la stura a compensazioni di carattere economico espressamente vietate dal legislatore statale (*in terminis*: sentenza n. 282 del 2009). La sentenza della Corte Costituzionale n. 124/2010 ha, pertanto, fatto giustizia della illegittimità delle compensazioni in favore degli enti territoriali, escludendo sia le compensazioni patrimoniali in senso stretto, erogate indipendentemente da qualsivoglia *vulnus* recato all'ambiente, che quelle che prevedono trattamenti favorevoli per le imprese o i lavoratori del territorio a scapito degli altri per violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

4.4. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 344/2010

La Corte Costituzionale con la **sentenza n. 344/2010**¹⁰ è intervenuta nuovamente a censurare la legislazione della Regione Puglia in materia di energie rinnovabili. In particolare, è stata dichiarata *l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 16, della legge regionale del 31 dicembre 2007, n. 40, contenente le Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia.*

Cosa prevedeva la norma censurata?

L'**articolo 3, comma 16**, prevedeva che “(...) *la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al regolamento regionale 4 ottobre 2006, n. 16 (regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia)*”. Dunque, la norma scrutinata rinviava al **Regolamento n. 16/2006**. La **Corte Costituzionale ha osservato che, nel tempo, Essa ha** “(...) dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali analoghe a quelle oggetto di scrutinio, in quanto l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire i suddetti impianti può avvenire solo a seguito della approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza unificata, ex art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dovendosi qualificare l'indicata norma quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale (sentenza n. 119 del 2010)”. A chiarimento del concetto, più volte espresso, i giudici costituzionali hanno ricordato come la Corte in passato avesse “(...) affermato che la predisposizione delle indicate linee guida è finalizzata a garantire un'adeguata tutela paesaggistica, di talché non è consentito alle Regioni «proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 16 del 2009)”. La conseguenza che discende da tale stato di cose è che “(...) l'impossibilità da parte delle Regioni di adottare una propria disciplina in ordine ai siti non idonei alla installazione degli impianti eolici prima dell'approvazione delle indicate linee guida nazionali rende, poi, irrilevante l'adozione di queste ultime avvenuta con il D.M. 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), nelle more del presente giudizio di costituzionalità (...)”. Pertanto, le norme regionali, nella parte in cui prevedono aree non idonee all'installazione degli impianti eolici e i criteri per individuare le suddette zone, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

¹⁰ Per una consultazione del testo si rimanda a www.lexitalia.it; n. 11/2010.

Inoltre, la suprema Corte ha dichiarato la **illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della legge regionale 40/2007**, nella parte in cui richiamava le restanti disposizioni del regolamento n. 16 del 2006. Secondo i giudici, tali norme regionali prevedevano limiti, condizioni e adempimenti, al cui rispetto veniva subordinato il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di un impianto eolico, ponendosi in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e, in particolare, con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In altri termini, la Consulta ha bocciato *in toto* il Regolamento n. 16/06, nato per dettare direttive per la valutazione ambientale da compiersi all'interno della procedura per rilasciare le autorizzazioni necessarie a realizzare impianti eolici. La censura discende dal fatto che "(...) dal vaglio delle diverse disposizioni del regolamento n. 16 del 2006 è evidente lo stretto legame in cui risultano avvinte, in quanto sono tutte dirette a disciplinare il procedimento di autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati (...)".

Quali sono le conseguenze della pronuncia?

In primo luogo, circoscrivendo l'impatto della sentenza alla sola Regione Puglia, non avranno più nessuna valenza le disposizioni che prevedevano che ciascun Comune si dotasse di **PRIE** (Piani Regolatori per gli Impianti Eolici) né, tampoco, i criteri per l'individuazione delle **aree non idonee**, come anche la valutazione integrata, il parametro di controllo, giusto per citare gli aspetti più salienti. Non c'è dubbio che la pronuncia in discorso, travolgendo gli strumenti di pianificazione e programmazione, obbliga la Puglia a conformarsi, il più rapidamente possibile, alle linee guida pubblicate con d.m. del 10 settembre 2010, pubblicato sulla G.U. del 18 settembre 2010 ed in vigore dal 3 ottobre 2010. In generale, tenuto conto che l'obiettivo delle "linee guida" è proprio quello di fornire una normativa unica per l'intero territorio nazionale, è possibile affermare che le Regioni non esiteranno entro il **3 gennaio 2011 (termine ultimo previsto)** ad adeguare le proprie normative. Diversamente, si applicheranno le "linee guida" nazionali e le previsioni degli allegati, tra cui l'importante **allegato 4**, che introduce gli elementi per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti eolici. In più, il d.m. del 10 settembre 2010 consente alle Regioni di procedere con proprio atto autonomo alla **identificazione delle aree e dei siti non idonei**, in attesa dell'approvazione del decreto sul **burden sharing**, salvo ricondurre poi le relative disposizioni nell'alveo della programmazione energetica entro 180 giorni dal suddetto decreto.

5. IL D.M. DEL 10 SETTEMBRE 2010

Il **d.m. del 10 settembre 2010**¹¹, pubblicato sulla G.U. del 18 settembre 2010, ha introdotto “linee guida”, ai sensi dell’articolo 12 del d.lgs. n. 387/387, divenute operative dal **3 ottobre 2010**. Com’è noto, si tratta delle “linee guida” nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili che individuano i criteri procedurali per il rilascio, da parte delle Regioni, dell'**autorizzazione unica** per la costruzione, l'esercizio e la modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Le Regioni hanno tempo **90 giorni** per uniformarvisi, decorrenti a far data dall’entrata in vigore.

Qual è il contenuto del d.m. del 10 settembre 2010?

La norma dalla quale discende l’emanazione del d.m. in commento è articolo 12 del d.lgs. 387/2003 il quale prevede che, in ossequio ai principi di semplificazione di cui alla legge n. 241/1990, siano individuate, con apposito decreto, le linee guida per lo svolgimento del procedimento unico per il rilascio dell’autorizzazione agli impianti alimentati da fonti rinnovabili in modo che sia assicurato il coordinamento tra il contenuto dei piani regionali di sviluppo energetico, di tutela ambientale e dei piani paesaggistici per l'equo e giusto temperamento dei rilevanti interessi pubblici in questione. Lo stesso articolo prevede, in determinati casi, l’applicabilità della **denuncia di inizio attività** (DIA), ora sostituita dalla “segnalazione certificata di inizio attività”, meglio conosciuta come “SCIA”, introdotta dalla legge n. 122/2010, per gli impianti con capacità di generazione inferiore alle soglie stabilite dalla “Tabella A” del d.lgs. 387/2003. Si tratta di impianti fotovoltaici **fino a 20 kW**, a biomassa **fino a 200 kW**, eolici **fino a 60 kW**, idroelettrici **fino a 100 kW**. A questo si aggiunga che gli impianti di dimensioni minori saranno considerati “attività di edilizia libera” e, pertanto, potranno essere realizzati semplicemente previa **comunicazione di inizio lavori** (ex art. 6 d.p.r. n. 380/01 e s. m. e int.). L’importanza delle “linee guida” risiede anche nel fatto che esse individuano con precisione, per le diverse tipologie di impianto (fotovoltaico, biomasse, eolico, idroelettrico e geotermico), la specifica procedura autorizzativa da applicare. Particolarmente utile, ai fini pratici, risulta l’articolo 12 in quanto indica le condizioni in base alle quali alcuni impianti possono essere realizzati con semplice DIA (ovvero SCIA) ed altri mediante una semplice comunicazione di inizio lavori all’amministrazione.

Quali sono i casi in cui è possibile la sola comunicazione?

Ad esempio, in materia di **fotovoltaico**, l’articolo 12.1. prevede che possono essere realizzati mediante semplice comunicazione: a) impianti solari fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell’articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n.

¹¹ Per una consultazione del testo si consulti il sito www.gazzettaufficiale.it

115): 1) impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi; 1.1.) la superficie dell'impianto non è superiore a quella del tetto su cui viene realizzato; 1.2.) gli interventi non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio", nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 115/2008. 2) Impianti solari fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera d) del d.p.r. n. 380/2001): 2.1.) realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze; 2.2.) aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto; 2.3.) realizzati al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444. Diversamente, per quanto concerne gli **impianti eolici**, l'**articolo 12.5.** stabilisce che possono essere realizzati mediante **semplice comunicazione**: a) **Impianti eolici** aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115): i. Installati sui tetti degli edifici esistenti di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro; ii. gli interventi non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio", nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 115/2008. b) **Torri anemometriche** finalizzate alla misurazione temporanea del vento aventi tutte le seguenti caratteristiche: i. realizzate mediante strutture mobili, semifisse o comunque amovibili; ii. installate in aree non soggette a vincolo o a tutela, a condizione che vi sia il consenso del proprietario del fondo; iii. sia previsto che la rilevazione non duri più di 36 mesi; iv. entro un mese dalla conclusione della rilevazione il soggetto titolare rimuove le predette apparecchiature ripristinando lo stato dei luoghi. Naturalmente nel caso in cui gli impianti debbano essere realizzati in aree vincolate alla comunicazione vanno allegate le relative autorizzazioni richieste dalle normative di settore.

In quali casi è possibile realizzare gli impianti con semplice DIA?

In prima battuta, pare opportuno sottolineare che dalla lettura del testo dell'articolo 12 non si compie nessun riferimento alla SCIA ma si continua a parlare di denuncia di inizio attività, con conseguente dubbio in merito all'applicazione nel settore delle energie rinnovabili della "Segnalazione certificata di inizio attività". Riguardo alla realizzazione di impianti fotovoltaici mediante la DIA, l'**articolo 12.2.** stabilisce che possono essere autorizzati mediante tale sistema: a) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.1 aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto ministeriale 6 agosto 2010 che stabilisce le tariffe incentivanti per gli impianti che entrano in esercizio dopo il 31 dicembre 2010): i. moduli fotovoltaici sono collocati sugli edifici; ii. la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non sia superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati. b) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al paragrafo 12.1, e 12.2 lettera a), aventi capacità di generazione inferiore alla soglia indicata alla Tabella A allegata al d.lgs. 387/2003, come introdotta dall'articolo 2,

comma 161, della legge 244/2007. Per quanto riguarda, invece, gli impianti eolici autorizzabili mediante DIA, **l'articolo 12.6.** stabilisce che possono essere realizzati: *a)* impianti eolici non ricadenti fra quelli di cui alla lettera *a)* ed aventi capacità di generazione inferiore alle soglie indicate alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387/2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge 244/2007. *b)* Torri anemometriche finalizzate alla misurazione temporanea del vento di cui al punto 12.5 lettera *b)*, nel caso in cui si preveda una rilevazione di durata superiore ai 36 mesi. Il d.m., poi, con la norma di apertura della Parte III, **l'articolo 13.1.**, fissa un principio a tenore del quale per tutti gli altri impianti non rientranti nelle fattispecie di cui all'articolo 12 (per le quali sono richieste o la comunicazione ovvero la DIA) è necessario ottenere il rilascio, da parte della Regione o della Provincia delegata, di una autorizzazione unica. Dunque, tali interventi avrebbero una portata residuale e si porrebbero come l'eccezione rispetto alla regola generale della DIA ovvero della semplice comunicazione.

In cosa consiste l'autorizzazione unica?

L'articolo 15 del d.m. prevede che "(...) L'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, **sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso** comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte. L'autorizzazione unica **costituisce titolo** a costruire ed esercire l'impianto, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili in conformità al progetto approvato e nei termini ivi previsti nonché, ove occorra, dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere. Ove occorra, l'autorizzazione unica costituisce di per se **variante** allo strumento urbanistico. Gli impianti possono essere ubicati in zone classificate **agricole** dai vigenti piani urbanistici, nel qual caso l'autorizzazione unica **non** dispone la variante dello strumento urbanistico (...). Inoltre, **il punto 4) e il punto 5) dell'articolo 15** stabiliscono che nell'autorizzazione, oltre all'indicazione di eventuali prescrizioni per la realizzazione o l'esercizio dell'impianto, deve essere previsto il termine per l'avvio e la conclusione dei lavori decorsi i quali, salvo proroga, la stessa perde efficacia.

Come si articola il procedimento per ottenere l'autorizzazione unica?

Il procedimento per ottenere l'autorizzazione unica viene disciplinato dagli **articoli 13 e seguenti** del d.m. del 10 settembre 2010. In primo luogo, l'articolo 13 fissa, a pena di improcedibilità, i contenuti minimi dell'istanza volta al rilascio dell'autorizzazione unica. Qualora l'intervento ricade in area vincolata ai sensi del d.lgs. n. 42/04 e s. m. e integrazioni andrà allegata la documentazione richiesta dalla normativa di settore. Diversamente, nel caso in cui l'impianto, al momento della presentazione della richiesta, non ricada in zona sottoposta a tutela, ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, il proponente è tenuto, comunque, ad effettuare una comunicazione alle competenti Soprintendenze per verificare la sussistenza di

procedimenti di tutela ovvero di procedure di accertamento tese a verificare la presenza di beni archeologici. Altra norma importante è quella che vieta alle Regioni o alle Province delegate di subordinare la ricevibilità, la procedibilità dell'istanza o la conclusione del procedimento alla presentazione di preve convenzioni ovvero di atti di assenso o gradimento, da parte dei Comuni interessati dal progetto. Le Regioni, con propri provvedimenti, possono eventualmente prevedere degli oneri istruttori a carico dei proponenti. La misura di tali oneri deve "tarata" sul valore degli interventi in una misura che non può superare lo **0,03 per cento** dell'investimento. Inoltre, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, lett. e), del d.p.r. n. 380 del 2001, il contributo di costruzione non è dovuto per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia. Il procedimento unico passa attraverso la convocazione, **entro 30 giorni** dal ricevimento dell'istanza, della **conferenza di servizi** alla quale partecipano tutte le amministrazioni competenti. E' prevista la sospensione dei lavori della conferenza nel caso in cui sia necessario verificare l'assoggettabilità dei lavori alla VIA o alla valutazione di incidenza. In tali casi, i lavori della conferenza restano sospesi in attesa che la competente amministrazione emetta apposito provvedimento espresso. Una volta decorso il termine in questione, la conferenza di servizi si deve pronunciare, fermo restando che, nel silenzio di quest'ultima, ha luogo l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica non può essere superiore a **centottanta giorni**. I centottanta giorni devono intendersi comprensivi anche delle eventuali sospensioni. Il termine innanzi indicato comincia a decorrere ovviamente dalla data di ricevimento dell'istanza. Nel caso di inosservanza dolosa o colposa del termine di centottanta giorni, le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2-bis della L. 241/1990. **La Parte IV del d.m. del 10 settembre 2010** è interamente dedicata ai criteri generali per l'inserimento degli impianti nel **paesaggio** e sul **territorio**. In essa vengono individuati i **criteri** che consentono una valutazione positiva dei progetti.

Quali sono i criteri che consentono una positiva valutazione del progetto?

La norma di apertura della Parte III, **l'articolo 16**, individua al punto 1) i requisiti richiesti perché un progetto possa essere valutato positivamente dal punto di vista dell'impatto nel paesaggio. Tali requisiti vengono elencati nelle lettere da a) a h) e sono: "(...) a) **la buona progettazione** degli impianti, comprovata con l'adesione del progettista ai sistemi di gestione della qualità (ISO 9000) e ai sistemi di gestione ambientale (ISO 14000 e/o EMAS); b) **la valorizzazione dei potenziali energetici** delle diverse risorse rinnovabili presenti nel territorio nonché della loro capacità di sostituzione delle fonti fossili. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, la combustione ai fini energetici di biomasse derivate da rifiuti potrà essere valorizzata attuando la co-combustione in impianti esistenti per la produzione di energia alimentati da fonti non rinnovabili (es. carbone) mentre la combustione ai fini energetici di biomasse di origine agricola-forestale potrà essere valorizzata ove tali fonti rappresentano una risorsa significativa nel contesto locale ed un'importante opportunità ai fini energetico-produttivi; c) **il ricorso a criteri progettuali** volti ad ottenere il minor consumo possibile del



territorio, sfruttando al meglio le risorse energetiche disponibili; **d) il riutilizzo di aree** già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (*brownfield*), tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo n. 152 del 2006, consentendo la minimizzazione di interferenze dirette e indirette sull'ambiente legate all'occupazione del suolo ed alla modificazione del suo utilizzo a scopi produttivi, con particolare riferimento ai territori non coperti da superfici artificiali o *greenfield*, la minimizzazione delle interferenze derivanti dalle nuove infrastrutture funzionali all'impianto mediante lo sfruttamento di infrastrutture esistenti e, dove necessari, la bonifica e il ripristino ambientale dei suoli e/o delle acque sotterranee; **e) una progettazione legata alle specificità dell'area** in cui viene realizzato l'intervento; con riguardo alla localizzazione in aree agricole, assume rilevanza l'integrazione dell'impianto nel contesto delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale, sia per quanto attiene alla sua realizzazione che al suo esercizio; **f) la ricerca e la sperimentazione di soluzioni progettuali** e componenti tecnologici innovativi, volti ad ottenere una maggiore sostenibilità degli impianti e delle opere connesse da un punto di vista dell'armonizzazione e del migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto storico, naturale e paesaggistico; **g) il coinvolgimento dei cittadini** in un processo di comunicazione e informazione preliminare all'autorizzazione e realizzazione degli impianti o di formazione per personale e maestranze future; **h) l'effettiva valorizzazione del recupero di energia termica** prodotta nei processi di cogenerazione in impianti alimentati da biomasse (...). Dunque, la sussistenza di uno o più di tali criteri costituisce elemento per la valutazione positiva dei progetti. Per quanto riguarda gli impianti eolici, i criteri del corretto inserimento nel paesaggio sono indicati nell'**Allegato 4**.

Qual è il compito assegnato alle Regioni dal d.m. del 10 settembre 2010?

Le Regioni sono chiamate a svolgere un importanti compiti di **pubblicità-notizia** e di **istruttoria**. Infatti, esse devono rendere pubbliche, anche tramite il sito *web*, le informazioni circa le modalità procedurali per ottenere il titolo a costruire un nuovo impianto e metterlo in esercizio. Inoltre, sono tenute a trasmettere periodicamente ai ministeri competenti una relazione contenente il numero di richieste di autorizzazioni ricevute nonché quelle concluse sia positivamente che negativamente e il tempo medio di conclusione dei relativi procedimenti. Altro compito particolarmente significativo è quello di prevedere eventuali oneri finalizzati a coprire le spese istruttorie relative al procedimento unico di autorizzazione. Non vi è dubbio che la funzione più importante esercitata dalla Regione è quella di **individuare aree e siti non idonei** alla installazione di specifiche tipologie di impianti sulla base di criteri individuati nell'Allegato 3. Parimenti rilevante è anche il compito di conciliare gli obiettivi di tutela ambientale con quelli di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione nei quali le Regioni tengano conto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata. Da un punto di vista dell'incidenza procedimentale, le Regioni possono individuare ulteriori forme di semplificazione e coordinamento tra i procedimenti per il rilascio di concessioni di

derivazione d'acqua pubblica, ovvero di concessioni per lo sfruttamento delle risorse geotermiche nonché per i procedimenti che confluiscono nel procedimento unico di autorizzazione. Infine, viene chiesto loro, solo se necessario, di conformare le proprie normative "alle linee guida" nazionali **entro 90 giorni** dalla loro entrata in vigore (3 ottobre 2010), decorso il quale termine, in mancanza di adeguamento, troveranno applicazione "le linee guida" nazionali ai procedimenti in corso.

6. LA DIRETTIVA N. 2009/28/CE

La **Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, avente ad oggetto la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili**¹², è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 5 giugno 2009. Si tratta di un testo importante in quanto **modifica** e successivamente **abroga** le **Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE**. Il testo di legge è rilevante in quanto: 1) **definisce** un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili; 2) **individua** obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e per la quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti; 3) **detta** norme relative ai trasferimenti statistici tra gli Stati membri, ai progetti comuni tra gli Stati membri e con i paesi terzi, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione, nonché all'accesso alla rete elettrica per l'energia da fonti rinnovabili; 4) **stabilisce** i criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bio-liquidi. Tale testo di legge deve essere recepito dagli Stati membri **entro il 5 dicembre 2010**. Il contenuto della **Direttiva 2009/28/CE** è molto articolato e fortemente attuale. In primo luogo, è possibile scorgervi un lungo elenco di "considerando" (97) che rendono conto delle motivazioni che hanno portato all'adozione del testo. Vengono indicati come prioritari gli obiettivi relativi al controllo del consumo di energia, al maggior ricorso alle fonti di energia rinnovabili, al **risparmio energetico** e **all'aumento dell'efficienza energetica**. Tuttavia, il Parlamento e il Consiglio hanno sottolineato anche l'importanza del progresso tecnologico, degli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici e del ricorso a tecnologie energeticamente efficienti, strumenti la cui efficacia può contribuire a ridurre la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di petrolio nel settore dei trasporti. La Direttiva 2009/28/CE considera essenziale il sostegno alle azioni di sviluppo nazionali e regionali, lo scambio di migliori prassi tra iniziative di sviluppo locali e regionali in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, la promozione del ricorso ai fondi strutturali e la **produzione energetica decentrata**, che presenta molti vantaggi, fra i quali l'utilizzo delle fonti di energia locali, la maggiore sicurezza locale degli approvvigionamenti energetici le minori distanze di trasporto, la ridotta dispersione energetica, lo sviluppo e la coesione delle comunità grazie alla disponibilità di fonti di reddito e alla creazione di posti di lavoro a livello locale.

¹² Per una consultazione del testo integrale si rinvia al sito www.eur-lex.europa.eu

L'articolo 26, rubricato "Modifiche e abrogazioni", **abroga** espressamente "(...) **l'articolo 2, l'articolo 3, paragrafo 2, e gli articoli da 4 a 8 della Direttiva 2001/77/CE** (omissis) a decorrere dal 1 aprile 2010 (...)". Il successivo **comma 3**, invece, prevede **l'integrale abrogazione della Direttiva n. 2001/77/CE** a partire **dall'1 gennaio 2012**. Infatti, la norma stabilisce che "(...) le direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE sono abrogate a decorrere dal 1 gennaio 2012 (...)".

Come avverrà il recepimento della Direttiva n. 2009/28/CE?

L'articolo 17 della legge n. 96, del 4 giugno 2010¹³, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009", ha fissato i principi e i criteri direttivi per l'attuazione delle direttive 2009/28/CE, 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2009/119/CE. Relativamente al decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/28/CE, il Governo si dovrà attenere ad una serie di principi e criteri direttivi indicati nella legge delega. Essi sono: *a)* **garantire il conseguimento** degli obiettivi posti in capo allo Stato mediante la promozione congiunta di efficienza energetica e di utilizzo delle fonti rinnovabili per la produzione e il consumo di energia elettrica, calore e biocarburanti; *b)* **definire il Piano di azione nazionale**, avere riguardo all'esigenza di garantire uno sviluppo equilibrato dei vari settori che concorrono al raggiungimento di detti obiettivi in base a criteri che tengano conto del rapporto costi-benefici; *c)* **favorire le iniziative** di cooperazione per trasferimenti statistici e progetti comuni con Stati membri e Paesi terzi anche mediante il coinvolgimento delle Regioni e di operatori privati, secondo criteri di efficienza e al fine del pieno raggiungimento degli obiettivi nazionali; *d)* **semplificare**, anche con riguardo alle procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio, **i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti** alimentati da fonti rinnovabili e alle necessarie infrastrutture di rete, anche sulla base delle specificità di ciascuna tipologia di impianto e dei siti di installazione, prevedendo l'assoggettamento alla disciplina della **denuncia di inizio attività** di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, per gli impianti per la produzione di energia elettrica con capacità di generazione **non superiore ad 1 MW elettrico** di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *e)*, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, alimentati dalle fonti di cui alla lettera *a)*, prevedendo inoltre che, in sede di pianificazione, progettazione, costruzione e ristrutturazione di aree residenziali industriali o commerciali e nella pianificazione delle infrastrutture urbane, siano inseriti, ove possibile, apparecchiature e sistemi di produzione di elettricità, calore e freddo da fonti energetiche rinnovabili e apparecchiature e sistemi di teleriscaldamento o di teleraffrescamento; *e)* **promuovere l'integrazione delle fonti rinnovabili** nelle reti di trasporto e distribuzione

¹³ Per una lettura integrale del testo di legge si rinvia al sito istituzionale www.parlamento.it

dell'energia, anche mediante il sostegno, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla realizzazione di sistemi di accumulo dell'energia e di reti intelligenti, al fine di assicurare la dispacciabilità di tutta l'energia producibile dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili e di ridurre gli oneri di gestione in sicurezza delle reti di trasporto e distribuzione dell'energia: **f) definire le certificazioni e le specifiche tecniche** da rispettare affinché le apparecchiature e i sistemi per l'utilizzo delle fonti rinnovabili possano beneficiare dei regimi di sostegno; **g) introdurre misure volte a migliorare la cooperazione** tra autorità locali, regionali e nazionali, provvedendo in particolare alla istituzione di un meccanismo di trasferimento statistico tra le Regioni di quote di produzione di energia da fonti rinnovabili; **h) adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili** e dell'efficienza e del risparmio energetico; **i) prevedere**, senza incrementi delle tariffe a carico degli utenti, **una revisione degli incentivi per la produzione di energia elettrica** prodotta da impianti alimentati da biomasse e biogas al fine di promuovere, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, la realizzazione e l'utilizzazione di impianti in asservimento alle attività agricole da parte di imprenditori che svolgono le medesime attività; **l) completare**, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, **il sistema statistico in materia di energia**, compresi i consumi, al fine di disporre di informazioni ed elaborazioni omogenee con i criteri adottati in sede comunitaria e funzionali al monitoraggio e all'attuazione di quanto previsto alla lettera g). Il successivo comma 2 dell'articolo 17, a sua volta, prevede che (...) al fine di sostenere la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e di conseguire con maggior efficacia gli obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia, l'alcol etilico di origine agricola proveniente dalle distillazioni vinicole si considera ri-compreso nell'ambito della definizione dei bioliquidi quali combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento, prodotti a partire dalla biomassa, di cui alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Per tale scopo nella produzione di energia elettrica mediante impianti di potenza nominale media annua non superiore a **1 MW**, immessa nel sistema elettrico, l'entità della tariffa di **28 euro cent/kWh** di cui al numero 6 della tabella 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, si applica anche all'alcol etilico di origine agricola proveniente dalla distillazione dei sottoprodotti della vinificazione, di cui **all'articolo 103-tervicies del regolamento (CE) n. 1234/2007** del Consiglio, del 22 ottobre 2007. La presente disposizione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, né incrementi delle tariffe a carico degli utenti (...). La Direttiva n. 2009/28/Ce è stata recepita con il d.lgs. licenziato all'esito del CdM n. 117 del 30 novembre 2010 che ha ridefinito la procedura amministrativa relativa alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica con capacità di generazione fino a 1 MW, generalizzando l'uso della DIA.

7. IL D.LGS. DEL 30 NOVEMBRE 2010 DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA N. 2009/28/CE

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 117 del 30 novembre 2010¹⁴, ha approvato il Decreto legislativo recante l'attuazione della Direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che, come già cennato, modifica e successivamente abroga le Direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE. Si tratta di un documento importante che, oltre ai meccanismi di incentivazione, fornisce il quadro di riferimento in merito agli *iter* autorizzativi ed alle procedure amministrative, in aggiunta alle regolamentazioni tecniche, all'informazione e formazione, modernizzazione delle reti elettriche e del gas. Rispetto ai provvedimenti di incentivazione sopra segnalati, il testo si apprezza anche per l'attenzione rivolta alla generazione termica da fonti rinnovabili e per l'importanza riconosciuta alla biomassa nelle sue diverse declinazioni (uso energetico diretto, trasformazione in biogas, biometano, biocarburanti), di cui viene privilegiata la valenza termica rispetto a quella elettrica. La sostituzione graduale dei "Certificati Verdi", con una procedura che prevede tariffe incentivanti per gli impianti fino a **5 MW**, lascia intravedere un percorso virtuoso strumentale ad una maggiore competitività. Per quanto concerne i titoli autorizzativi, la norma cardine è indubbiamente **l'articolo 5**, rubricato "Autorizzazione Unica", stabilisce che "(...) 1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 6 e 6 *bis*, **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, sono soggetti **all'autorizzazione unica** di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, come modificato dal presente articolo, e secondo le modalità procedurali e le condizioni previste dallo stesso decreto legislativo n. 387 del 2003 e dalle linee guida **adottate ai sensi del comma 10 del medesimo articolo 12, nonché** dalle relative leggi di adeguamento delle Regioni e delle Province autonome. 2. All'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "Il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a **centottanta giorni** comprensivi della procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni, nel caso in cui tale verifica si concluda con **l'esclusione** dalla procedura di **valutazione di impatto ambientale**. Nel caso di impianti sottoposti a valutazione di impatto ambientale il termine massimo per la conclusione del procedimento unico **non** può essere superiore a **90 giorni** al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni per il provvedimento di **valutazione di impatto ambientale**". 3.

¹⁴ Per una consultazione del testo si rinvia al sito www.governo.it

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza Unificata, sono individuati per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, gli interventi di **modifica sostanziale** degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, fermo restando il **rinnovo dell'autorizzazione unica** in caso di modifiche qualificate come sostanziali dal decreto legislativo n. 152/2006. Fino all'emanazione di tale decreto, non sono considerati sostanziali gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti, a prescindere dalla potenza nominale, che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse. Restano ferme, laddove previste, le procedure di verifica di assoggettabilità e valutazione di impatto ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006. 4. Qualora il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387/03 sia delegato alle Province, queste ultime trasmettono alle Regioni le informazioni e i dati sulle autorizzazioni rilasciate (...). Il successivo **articolo 6**, rubricato "Procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia Rinnovabile", invece, scandisce le tappe intermedie della procedura abilitativa. Esso prevede che "(...) 1. Per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili **di cui ai paragrafi 11 e 12 delle Linee Guida**, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003, la denuncia di inizio attività per gli impianti è sostituita **dalla procedura abilitativa semplificata di cui ai commi seguenti**. 2. Il **proprietario** dell'immobile o chi abbia disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse, **presenta**, anche per via telematica, **una dichiarazione** al Comune almeno **trenta giorni prima** dell'effettivo inizio dei lavori, accompagnata da una dettagliata **relazione** a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienicosanitarie. Alla **dichiarazione** sono allegati **gli elaborati tecnici** per la connessione **redatti** dal gestore della rete; nel caso in cui sia previsto il rilascio dell'autorizzazione delle opere di rete da parte di un'amministrazione diversa dal Comune, si applica **il comma 4**. 3. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di **ripresentare** la **dichiarazione**, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. In caso contrario, decorso il termine di cui al comma 1 (**giorni 30**), l'attività di costruzione può essere avviata. 4. Qualora le autorizzazioni dell'amministrazione, diversa da quella comunale, preposta alla tutela ambientale o paesaggistica non siano allegate alla dichiarazione, il competente ufficio comunale provvede ad acquisirle d'ufficio ovvero convoca **entro venti giorni** dalla presentazione della dichiarazione, una **conferenza di servizi** ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed



integrazioni; il termine di **trenta giorni** di cui al comma 2 decorre dall'adozione della decisione conclusiva ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 3, della medesima legge 241 del 1990 ovvero dall'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14 *quater*, comma 3 della stessa legge 241 del 1990. 5. La realizzazione dell'intervento deve essere completata **entro tre anni** dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ai sensi dei commi 3 o 4; la realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova **dichiarazione**; l'interessato è comunque tenuto a **comunicare** al Comune la data di **ultimazione dei lavori**. 6. La sussistenza del titolo è provata con la copia della **dichiarazione** da cui risulta la data di ricevimento della **dichiarazione** stessa, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari. 7. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato al Comune, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la **dichiarazione**, nonché ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. 8. Le Regioni e le Province autonome, nell'ambito della loro potestà legislativa, possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 agli impianti di potenza nominale **fino a 1 MW, disciplinando**, altresì, i casi in cui, essendo previste autorizzazioni **ambientali o paesaggistiche** di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto o delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5. Le medesime Regioni stabiliscono altresì le modalità con le quali i Comuni trasmettono alle stesse regioni e province autonome le informazioni sui titoli abilitativi rilasciati, anche per le finalità di cui all'articolo 14, comma 2. 9. I procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sono regolati dalla previgente disciplina, ferma restando per il proponente la possibilità di optare per la **procedura semplificata di cui al presente articolo**. 10. La comunicazione **relativa alle attività in edilizia libera** di cui ai paragrafi 11 e 12 delle Linee Guida **adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003**, continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome nell'ambito della loro potestà legislativa, possono estendere il regime della comunicazione ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW nonché agli impianti fotovoltaici e solari termici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici (...). Dal combinato disposto delle due norme risulta evidente che: 1) la procedura volta realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili deve concludersi **entro centottanta giorni** dalla presentazione della richiesta, se esclusa la valutazione di impatto ambientale, ovvero **novanta giorni**, se richiesta la VIA, con termine che comincia a decorrere dall'intervenuta valutazione positiva; 2) nel caso di impianti in precedenza realizzabili mediante DIA, è stata introdotta una **procedura semplificata**; 3) nel caso di procedura semplificata, il proprietario o detentore **non** può iniziare l'attività lavorativa **prima di trenta giorni** dalla presentazione della domanda e degli allegati; 4) le Regioni e le Province autonome possono estendere la procedura semplificata agli impianti con potenza nominale **fino a 1 MW**; 5) le Regioni e le



Province autonome, nel caso in cui occorra acquisire autorizzazioni ambientali o paesaggistiche da enti diversi dai Comuni, possono stabilire che gli impianti fino a **1 MW** siano assoggettati ad **autorizzazione unica** e non a procedura semplificata; 6) è possibile optare, in caso di pendenza di procedure autorizzatorie regolate dalla precedente disciplina, per quella semplificata; 7) le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà di applicare il regime della **semplice comunicazione** anche agli impianti fotovoltaici ed eolici unitamente ai progetti di impianti di produzione di energie rinnovabili con potenza fino a cinquanta KW indipendentemente dalla potenza generata da utilizzarsi sugli edifici.

Gerardo Guzzo

Pubblicato il 5 dicembre 2010