



La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente





Brevi cenni al quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili

La disciplina relativa alla produzione di energia da fonti rinnovabili si caratterizza per una accentuata stratificazione normativa multilivello, che trova fondamento nel principio internazionale ed europeo del *favor* per le energie rinnovabili.

Con riguardo alla dimensione internazionale:

• Protocollo di Kyoto: fa seguito alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), è uno dei più importanti strumenti giuridici internazionali volti a combattere i cambiamenti climatici. È il primo accordo internazionale che contiene gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta. È stato adottato a Kyoto, l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.



Brevi cenni al quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili

Articolo 194 Trattato sul Funzionamento dell'UE

- 1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:
 - a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
 - b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,
 - c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,
 - d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.



Brevi cenni al quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili

Articolo 191 Trattato sul Funzionamento dell'UE

- 1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:
 - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
 - protezione della salute umana,
 - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
 - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente



Brevi cenni al quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, (COM) 2019 640 *final* – Il *Green Deal*

La politica europea fondata sulla promozione dell'energia rinnovabile si salda agli obiettivi già fissati in materia di lotta al cambiamento climatico, e da ultimo stabiliti nel c.d *Green Deal*

Si tratta di una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione Europea, dotandola di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che ha imposto a tutti gli Stati membri di raggiungere entro il 2030 la quota di produzione di energia da fonti rinnovabili in misura pari ad almeno il 32 % sul consumo finale lordo, e che pone nel 2050 il risultato della neutralità climatica, cioè l'assenza di emissioni nette di gas ad effetto serra.

Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE ed a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze.



Brevi cenni al quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili

La promozione delle energie rinnovabili in Europa costituisce, pertanto, fattore primario e decisivo della transizione ecologica, assumendo una dimensione multifunzionale.

Più specificamente, si afferma che *“la transizione verso l’energia pulita dovrebbe coinvolgere i consumatori e andare a loro beneficio”*, che *“è un’opportunità per espandere una attività economica sostenibile e che genera occupazione”*. (Punti 2.1.2 e 2.1.3 del Green Deal europeo).

Inoltre, *“Il maggiore ricorso all’energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un’energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l’innovazione, oltre alla leadership tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione (...)”*.

(Considerando n. 3 della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili)



Brevi cenni al quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili

• ***Clean Energy for all Europeans Package***: pacchetto di direttive europee per la promozione ed implementazione di un mercato energetico sicuro, efficiente e sostenibile che dovrebbe supportare l'Unione nel raggiungimento degli obiettivi dettati dall'Accordo di Parigi, ratificato dalla stessa Unione europea il 5 ottobre 2016, e che rappresenta un valido esempio di sinergia tra normativa internazionale e comunitaria, sottesa al *favor* per le fonti di energia rinnovabile.

• **Regolamento (UE) 2018/1999** del Parlamento Europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'energia e dell'azione per il clima: ciascuno Stato membro è tenuto a raggiungere gli obiettivi comuni tramite la fissazione di propri *target* entro il 2030, predisponendo Piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

• **Nel 2021 l'Unione europea ha adottato il nuovo pacchetto "Fit for 55"** volto a rafforzare il *target* di riduzione delle emissioni di anidride carbonica entro il 2030 al 55% rispetto ai livelli del 1990, e, al contempo, ad aumentare gli obiettivi relativi alla quota di energia prodotta da fonti rinnovabili al 40%, accrescendo la percentuale di efficienza energetica per il consumo di energia finale e primaria tra il 36% e il 39% entro il 2030.

Il pacchetto composto da tredici proposte normative sull'energia e il clima è stato presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021.



La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente



Principio della massima diffusione delle energie rinnovabili

Cfr. Articolo 15, paragrafo 3, della Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: *“Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale inseriscano disposizioni volte all'integrazione e alla diffusione delle energie rinnovabili (..)”.*

- **Tale principio viene elevato a principio fondamentale di “preminente rilievo”** (cfr. Corte cost. 23 marzo 2021, n. 46) anche nella legislazione statale e, nella sua dimensione multifunzionale (ecologica, economica, sociale...).
- **Esso assume particolare importanza in quanto condiziona direttamente le scelte decisionali, di carattere legislativo o amministrativo (programmatorio, pianificatorio, esecutivo *etc...*) ai diversi livelli di governo, imponendo l'adozione di misure di semplificazione nella normativa sull'autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.**
- **Proprio in tale prospettiva, la disciplina degli impianti di produzione di energia rinnovabile è stata interessata da interventi normativi di riforma, che hanno introdotto elementi di novità proprio in termini di maggiore “semplificazione” e “razionalizzazione” dei procedimenti di localizzazione e di autorizzazione degli impianti, nel senso di contribuire all'affermazione del principio di massima diffusione dell'energia rinnovabile, con risultati di netta prevalenza rispetto a tutti gli altri interessi coinvolti.**



Principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e loro localizzazione

La materia della localizzazione costituisce un terreno di vivace confronto dialettico tra Stato e Regioni, poiché in esso si fronteggiano:

- l'interesse energetico declinato, appunto, nel principio di massima diffusione dell'energia rinnovabile,
- l'interesse "sensibile" alla tutela dell'ambiente,
- l'interesse, altresì "sensibile", alla tutela del paesaggio.
- La complessità dei rapporti tra interessi si aggrava, inoltre, anche in virtù dell'assetto delle competenze legislative ripartite tra Stato e Regioni.
- La disciplina del regime abilitativo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabile rientra nella materia **"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"**, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni da parte dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione;
- La disciplina della **"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"** (articolo 117, comma secondo, lett. s), nella quale pure converge la materia dell'energia rinnovabile, compete in via esclusiva allo Stato.



Principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e loro localizzazione

- La questione della dialettica tra i diversi interessi si complica se si considera che anche un modello produttivo, sostenibile e a carattere rigenerativo, come quello dell'energia rinnovabile, ha comunque degli impatti sull'ambiente, presupponendo sovente l'installazione di voluminose e ben visibili infrastrutture che, se non ben insediate nel contesto di riferimento, rischiano di costituire un fattore di evidente discontinuità rispetto ai valori estetici, identitari e culturali espressi dal territorio.

→ **Netta prevalenza del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, in virtù del:**

- Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), con previsione di obiettivi nazionali al 2030 con riguardo all'incremento dell'energia da fonti rinnovabili, efficientamento energetico, riduzione delle emissioni di gas serra e aumento dell'interconnettività elettrica;
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato il 13 luglio 2021, con decisione di esecuzione dal Consiglio dell'Unione europea, con previsione di **una missione due, denominata "Rivoluzione verde e transizione ecologica", che prevede investimenti in materia di «economia circolare e agricoltura sostenibile, tutela del territorio e delle risorse idriche, efficientamento energetico, energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile».**

La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente

La localizzazione degli impianti tra interessi generali e locali

Nel settore dell'energia rinnovabile, le scelte legislative si caratterizzano per l'utilizzo di strumenti di semplificazione, nella logica della promozione del principio di massima diffusione dell'energia rinnovabile, che risulta prevalente sovente rispetto ad altri interessi (ambientale, paesaggistico etc.). In materia, la semplificazione è attuata con lo strumento dell'autorizzazione "unica", previsto **dall'articolo 12, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387**, che unifica tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione e la gestione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, fino a comprendere gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, della variante urbanistica e dell'apposizione del vincolo di esproprio.

Ciò all'esito di un procedimento contestuale nel quale sono concentrate le valutazioni e le determinazioni delle diverse amministrazioni tramite il ricorso alla conferenza di servizi.





La localizzazione degli impianti: il ruolo di Regioni e Province Autonome

- Sotto il profilo della programmazione, al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali, di estrema importanza è la fissazione e ripartizione degli obiettivi e delle quote di installazione di impianti di energia rinnovabile tra le Regioni, il c.d. *burden sharing*, che l'articolo 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003 affida alla Conferenza unificata *“tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale”*.
- L'atto che definisce e quantifica gli obiettivi intermedi e finali, che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali, è un decreto del Ministero dello sviluppo economico.
- Le Regioni (e tutti gli altri enti locali) devono assolvere all'obiettivo di produzione di energia rinnovabile, che riflette anche gli obblighi assunti dallo Stato sul piano internazionale, e che vincola nel risultato (32 % di energia rinnovabile sul consumo lordo di energia nel 2030) le decisioni programmatiche degli enti.



La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente



La localizzazione degli impianti: le Regioni e Province Autonome

- Con riguardo alle scelte pianificatorie, si pone più propriamente il problema della localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.
- **L'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003** rinvia alle sopra citate linee guida ministeriali, adottate in Conferenza unificata, la definizione del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile.
- In attuazione di tali linee guida *“volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio”*, è **demandata alle “sole” Regioni (e Province autonome) l'indicazione (in negativo) di aree e siti “non idonei” alla installazione di specifiche tipologie di impianti.**
- **La disciplina va, tuttavia, coordinata con l'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199** (di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) **che ha previsto l'individuazione (questa volta in positivo) da parte delle Regioni dei siti “idonei” per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.**



La localizzazione degli impianti: il ruolo di Regioni e Province Autonome nell'individuazione delle aree idonee

L'area idonea è definita come quell'area *“con un elevato potenziale atto a ospitare l'installazione di impianti di produzione elettrica da fonte rinnovabile, anche all'eventuale ricorrere di determinate condizioni tecnico-localizzative”* (art. 2, lett. ggg), d.lgs. n. 199 del 2021).

Le aree idonee a localizzare gli impianti di produzione di energia rinnovabile sono individuate per legge dalle Regioni (art. 20, comma 4) conformemente ai principi e ai criteri omogenei stabiliti da uno o più decreti ministeriali, che *“tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili”* (art. 20, comma 3).

In sede di individuazione delle aree idonee devono essere rispettati *“i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo”*.



La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente



La localizzazione degli impianti: l'individuazione delle aree idonee

Nelle more dell'individuazione di un'area idonea, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile (art. 20, comma 6).

È significativo che "le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee" (art. 20, comma 7).

Si tratta di una disposizione che tenderebbe a riaffermare proprio il principio di "generale idoneità" di tutto il territorio nazionale all'installazione degli impianti di energia rinnovabile.



La localizzazione degli impianti: la giurisprudenza recente sulla localizzazione e la conferma del *favor* per il principio della massima diffusione degli impianti

- [T.A.R. Palermo, \(Sicilia\) sez. II, 02/02/2023, n. 299](#)

È illegittimo il provvedimento comunale reiettivo di un'istanza di autorizzazione alla costruzione di un impianto fotovoltaico in area agricola e nullo il Regolamento comunale nella parte in cui ha individuato le zone idonee e quelle inidonee all'installazione degli specifici impianti fotovoltaici per difetto assoluto di potere, in quanto il Comune non può precludere l'installazione di impianti fotovoltaici in area agricola in ragione della mera destinazione del sito; infatti, non sussiste potestà regolamentare del Comune, anche se facente parte di una Regione a Statuto speciale, come la Sicilia – che pur non ha ancora adottato lo specifico atto di individuazione delle aree non idonee, quanto agli impianti fotovoltaici – in ordine alla individuazione delle zone idonee o inidonee all'installazione di impianti fotovoltaici, poiché il relativo potere è attribuito alle Regioni le quali, in tale ambito, scontano, peraltro, specifici limiti stabiliti dalle Linee guida statali del 10 settembre 2010, da leggersi oggi, *in parte qua*, alla luce dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 199 del 2021, ove si stabilisce che "[...] *Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee*".

La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente



Giurisprudenza sulla localizzazione e conferma del *favor* per il principio della massima diffusione degli impianti

T.A.R Puglia, Lecce, Sez. II, 22 luglio 2022, n. 1267 - Non possono essere sottaciuti gli obiettivi di politica energetica che lo Stato si è prefisso di realizzare con l'approvazione del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR). In particolare, un apposito settore di intervento è dedicato all'agrovoltaico. Vi si afferma che il Governo punta all'implementazione "... di sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte". All'evidenza, il settore dell'agrovoltaico costituisce oggetto di specifico studio e attenzione da parte del Governo centrale e regionale, nella consapevolezza che il bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale (l'interesse alla tutela del paesaggio rurale, da un lato; l'interesse all'implementazione di sistemi di approvvigionamento di energia da fonti alternative a quelle fossili) non si attua mediante la semplicistica "opzione zero" (no agli impianti F. su di una determinata area), ma comporta l'interrogarsi sulla possibilità di coniugare le esigenze agricole con quelle della produzione di energia da fonti "pulite". Ma, se così è, non si comprende la scelta delle Amministrazioni coinvolte, le quali senza interrogarsi (se non in maniera generica e marginale) sui benefici dell'impianto in esame, hanno attribuito peso decisivo alla modifica della trama agricola di riferimento. Trama agricola di tipo sostanzialmente astratto (...) e comunque, con una previsione futura (c.d. outlook) decisamente al ribasso, stante l'aggravarsi di sempre più marcati fenomeni di siccità, che interessano porzioni sempre più estese di territorio.



Giurisprudenza sulla localizzazione e la conferma del favor per il principio della massima diffusione degli impianti

- [T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 7 luglio 2022 n. 1630](#)

L'individuazione delle aree “non idonee” all'installazione di specifiche tipologie di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile — che le Regioni e le Province autonome possono effettuare ai sensi dell'articolo 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003 e delle relative Linee guida di cui al d. min. 10 settembre 2010 — non si configura come un impedimento assoluto, ma come una valutazione “di primo livello” che impone di valutare in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa ritenersi realizzabile.



Giurisprudenza sulla localizzazione e conferma del *favor* per il principio della massima diffusione degli impianti

[T.A.R Puglia, Lecce, Sez. II, Sez. II, 11 aprile 2022 n. 586 - 7.4.](#) Nel caso di specie:

- vi è sostegno al settore agricolo (cfr. accordi quadro stipulati dalla ricorrente con aziende agricole locali, aventi ad oggetto la coltivazione delle aree interessate dall'impianto in esame);
- vi è valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali (le colture leguminose, nonché quelle del peperone, del pomodoro e del melone, fanno parte da tempo immemorabile delle tradizioni agroalimentari del Sud d'Italia, e della Puglia in particolare).

7.5. Ebbene, a fronte di tali soluzioni creative, volte a coniugare esigenze imprenditoriali (in un settore, peraltro, assolutamente cruciale per l'intera economia nazionale, quale quello dell'approvvigionamento di fonti energetiche "pulite", che non utilizzano cioè il procedimento di estrazione del carbon-fossile) con la tutela delle realtà agro-alimentari, costituiva preciso onere dell'Amministrazione motivare in maniera analitica le ragioni di non compatibilità dell'intervento con la trama agricola di riferimento, non potendosi la stessa trincerare dietro la semplicistica circostanza dell'alterazione della "texture agricola", quasi che tale "texture" sia uno stigma che impedisca - oggi e per il futuro - ogni e qualsivoglia trasformazione del territorio, pur con la salvaguardia e gli accorgimenti prima detti.



Giurisprudenza sulla localizzazione e conferma del *favor* per il principio della massima diffusione degli impianti

Invece, non solo è mancato il necessario approfondimento istruttorio sul punto in esame (compatibilità del progetto agri-voltaico con la trama agricola di riferimento) (...).

9. A rendere ancor più distonici gli atti impugnati con la trama ordinamentale di riferimento è il loro contrasto con gli obiettivi pur formalmente declamati in subiecta materia dalla Regione a livello generale. Ci si riferisce, sotto tale profilo, alla DGR n. 1424/18, di aggiornamento del Piano energetico Ambientale Regionale (PEAR), con la quale la Regione ha dichiarato di voler adottare: “una strategia per l’utilizzo controllato del territorio anche a fini energetici facendo ricorso a migliori strumenti di classificazione del territorio stesso, che consentano l’installazione di impianti fotovoltaici senza consentire il consumo di suolo ecologicamente produttivo e, in particolare, senza precludere l’uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)” (...)

Dunque, da un lato la Regione ha dichiarato il proprio favore - o comunque, la sua non pregiudiziale ostilità - nei confronti di impianti F. che non precludano “... l’uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)”, e sotto altro profilo essa ha individuato quelle agricole come aree sostanzialmente inidonee all’allocazione di detti impianti, anche qualora si tratti - come appunto nel caso di specie - di impianti rialzati da terra, e di impianti che non precludono in alcun modo le normali coltivazioni agricole. È pertanto evidente, anche sotto tale profilo, l’intrinseca contraddittorietà degli atti impugnati con un atto di indirizzo e programmazione (la cennata DGR n. 1424/18), a contenuto sostanzialmente opposto, adottato dallo stesso ente (la Regione Puglia) che ha espresso pareri negativi all’installazione dell’impianto in esame in area agricola.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente

Grazie per l'attenzione

