

IOCPI

Gli ostacoli alle fonti energetiche rinnovabili

di Francesco Bortolamai

6 Maggio 2022

Il passaggio alle fonti rinnovabili è necessario per raggiungere gli obiettivi europei e italiani di a) ridurre, entro il 2030, il 55 per cento delle emissioni di gas serra rispetto alla quantità prodotta nel 1990; e b) raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Tuttavia, diversi ostacoli normativi e l'opposizione di vari gruppi di interesse rallentano l'installazione di impianti rinnovabili in Italia. Questa nota individua i principali ostacoli e valuta i provvedimenti adottati per superarli. La conclusione è che notevoli semplificazioni sono state introdotte nell'ultimo anno, ma a) il numero degli enti coinvolti nelle decisioni; b) l'incertezza sui comportamenti che alcuni di questi enti manterranno nella valutazione dei diversi interessi pubblici da tutelare; e c) le possibili opposizioni politiche che possono sorgere nella costruzione di nuovi impianti rinnovabili rendono ancora molto incerto il successo del processo di transizione ambientale.

* * *

Il passaggio alle fonti energetiche rinnovabili (eolica, solare, idroelettrica, geotermica, biomassa e biocarburanti) è di cruciale importanza: il PNRR destina alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" più del 31 per cento delle risorse (circa 70 miliardi di euro). Il passaggio alle fonti rinnovabili è anche utile per ridurre la dipendenza energetica dalla Russia.

Gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni

A seguito degli Accordi di Parigi del 2015, l'Unione Europea aveva definito i propri obiettivi in materia di energia e clima con il documento: "Energia pulita per tutti gli europei", adottato nel 2019.¹ Questi obiettivi sono stati resi più

¹ Vedi: [The EU Clean Energy Package](#), 2020. I principali obiettivi per il 2030 erano: la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 40 per cento rispetto al 1990, la copertura del 32 per

stringenti nel Green Deal Europeo che ha previsto: a) la neutralità climatica (ossia emissioni zero) nell'UE entro il 2050; e b) la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Ad oggi, l'Italia è lontana da questi obiettivi: occorrerebbe infatti disporre di 70 GW di potenza da fonti rinnovabili per poter rispettare l'obiettivo fissato per il 2030. Se consideriamo che sono stati installati 5,6 GW di potenza da fonti rinnovabili negli ultimi 7 anni, sugli attuali 33 GW, proseguendo di questo passo si raggiungerebbero solo 40 GW entro il 2030.²

Gli ostacoli normativi alle fonti rinnovabili

Le richieste di connessione alla rete di nuovi impianti eolici e fotovoltaici sono aumentate del 250 per cento fra il 2018 e il 2020.³ Eppure poco si è mosso. Per esempio, dei 20 GW di progetti per i quali è stata fatta istanza per il settore eolico dal 2017 al 2021, attualmente ne sono stati autorizzati solo 0,64 GW.

Cosa frena l'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili? Per rispondere, vediamo quali autorizzazioni sono richieste.⁴

Innanzitutto, bisogna verificare la soglia di potenza di un determinato impianto. Sopra certe soglie, che dipendono dal tipo di impianto e che variano da regione a regione, è necessaria una Verifica di Assoggettabilità (VA) per accertare se un progetto deve essere sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Quest'ultima è l'analisi tecnica volta a valutare se l'impianto abbia "effetti significativi e negativi sulla popolazione e sulla salute umana; sulla biodiversità; sul territorio, suolo, acqua, aria, clima; sul patrimonio culturale e sul paesaggio" (art. 5, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 152/2006). In alcuni casi (indicati in allegato al d.lgs. n. 152/2006), l'impatto ambientale è presunto

cento dei consumi di energia con fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica di almeno il 32,5 per cento.

² Vedi: [Scacco matto alle rinnovabili](#), pagina 3, Legambiente, 2021.

³ Vedi: [Piano di Sviluppo 2021 – Evoluzione Rinnovabile](#), pagina 5, Terna, 2021.

⁴ In quanto segue ci si concentra sulla procedura autorizzativa per gli impianti di produzione di elettricità di una certa dimensione. Sono esclusi gli interventi di attività in edilizia libera come l'installazione senza alcun titolo abilitativo di impianti fotovoltaici, a servizio degli edifici. Per questi l'installazione è libera, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e delle altre normative di settore in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitaria, di efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico e contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Non si considerano neppure i casi per cui è semplicemente necessaria una "Dichiarazione di Inizio Lavori Asseverata" utilizzabile, in certi casi, per impianti già esistenti e per nuovi impianti fotovoltaici con moduli collocati sulle coperture di fabbricati rurali, di edifici a uso produttivo, di edifici residenziali e in alcuni altri casi.

e la VIA è sempre automatica; in altri casi, è necessaria solo dopo averne valutato la necessità attraverso la VA; in altri casi non è necessaria.

La VA/VIA è di competenza dello Stato (in particolare del Ministero dell'Ambiente, previa acquisizione del concerto del Ministero per i beni e le attività culturali) per alcuni tipi di progetti, mentre per altri è di competenza delle regioni. Le regioni però possono delegare la VA/VIA, o alcuni aspetti di esse, alle province. In aggiunta possono anche ampliare le aree sensibili all'interno di un determinato progetto da sottoporre al VA/VIA, allungando conseguentemente l'iter autorizzativo.⁵

Che tempi hanno queste procedure? La VA deve essere completata, se necessaria, entro 75 giorni.⁶ Per quanto riguarda la VIA, il tempo massimo previsto per l'adozione del provvedimento è stato ridotto da 360 a 175 giorni dall'art 20 del decreto-legge 77 del 31 Maggio 2021, ma soltanto per le opere (esplicitamente identificate come tali) finanziate con i fondi del PNRR.

La VIA, nei casi in cui sia necessaria, è uno dei principali documenti necessari, per ottenere la vera e propria autorizzazione a procedere con la costruzione di un impianto. Esistono però tre iter autorizzativi:

- l'**Autorizzazione Unica (AU)**, introdotta dall'articolo 12 del D.lgs. 387/2003 e rilasciata dalle Regioni o province delegate, viene utilizzata per impianti da fonti rinnovabili che eccedono certe soglie di potenza ed è rilasciata al termine di un procedimento unico, della durata massima (in linea di principio, vedi sotto) di 90 giorni, che è svolto nell'ambito della Conferenza dei Servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate.⁷ I 90 giorni però sono considerati, nella interpretazione giuridica, senza tener conto del tempo che è necessario per ottenere la VIA.⁸
- la **Procedura Abilitativa Semplificata (PAS)**, introdotta dal D.lgs. 28/2011, è utilizzabile per impianti di fonti rinnovabili sotto certe soglie di potenza. La PAS deve essere presentata al comune di riferimento almeno 30 giorni

⁵ Ad esempio, la Puglia ha delegato alcuni aspetti della VIA alla provincia per la fonte geotermica, mentre la responsabilità è solo provinciale per le fonti biomassa, eolica, fotovoltaica e idroelettrica. Sempre la Puglia, ha ampliato le aree sensibili di applicazione di VA e VIA per gli impianti idroelettrici.

⁶ I tempi possono essere prolungati in caso di integrazioni e chiarimenti richiesti al proponente, oltre che a causa della proroga nel termine di adozione del provvedimento. Tuttavia, tali ritardi non risultano essere significativi.

⁷ La Conferenza dei Servizi ha il compito di semplificare l'azione della pubblica amministrazione attraverso l'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

⁸ La VIA può essere richiesta anche prima della presentazione della AU, ma in ogni caso è necessaria, nei casi previsti, per finalizzare l'iter della AU.

prima dell'inizio dei lavori, accompagnata da una relazione firmata da un progettista abilitato e da elaborati attestanti la compatibilità del progetto con i regolamenti edilizi e il rispetto delle norme di sicurezza e igienico-sanitarie. Per la PAS vale il principio del silenzio assenso: dopo 30 giorni dalla presentazione del progetto si può procedere con i lavori anche se il comune non ha espresso pareri.

- La **Comunicazione al Comune** è prevista per alcuni tipi di piccoli impianti per la produzione di elettricità e pompe di calore da fonti rinnovabili, assimilabili ad attività di edilizia libera. La comunicazione di inizio lavori deve essere accompagnata da una relazione a firma di un progettista abilitato, ma non è necessario attendere 30 giorni per iniziare i lavori.

Gli enti coinvolti nelle autorizzazioni variano da regione a regione: ad esempio, per la AU, Trentino Alto Adige, Lazio e Liguria delegano totalmente l'autorizzazione alle province; Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche e Campania prevedono una spartizione tra competenze provinciali e regionali; le restanti regioni esercitano la piena funzione autorizzativa.

Anche per le soglie di potenza non vi è uniformità a livello nazionale: l'articolo 6 del D.lgs. n 28/2011 lascia alle regioni la facoltà di incrementare tali limiti per distinguere tra AU e PAS fino a 1 MW. A fine 2020, 14 regioni avevano intrapreso questa possibilità.

Che problemi emergono da questi processi autorizzativi?

Un **primo** problema è la non omogeneità delle procedure da regione a regione e da provincia a provincia. Questo complica le cose, ma di per sé non sembra essere la causa dei ritardi: chi fosse interessato a installare un impianto in una certa regione dovrà informarsi di chi è responsabile per le autorizzazioni, ma questo non è un iter particolarmente penalizzante.

Un **secondo** problema riguarda la durata dei tempi richiesti per ottenere le autorizzazioni. Se consideriamo, ad esempio, l'avvio della procedura di rilascio dell'AU in seguito all'ottenimento della VA e VIA, il tempo richiesto per avviare un impianto rinnovabile è quindi di circa un anno e mezzo (75 + 360 + 90 giorni) per progetti non finanziati con i fondi del PNRR e, comunque, di quasi un anno (75+ 175 + 90) per i progetti del PNRR. Inoltre, questi termini non sono perentori, nel senso che non vale il principio del silenzio-assenso.⁹ Questo però senza considerare eventuali proroghe o modifiche del progetto in corso

⁹ In caso di ritardi elevati c'è la possibilità per l'impresa richiedente di avere un risarcimento per danno erariale, ma resta in dubbio quanto questo costituisca un deterrente per evitare ritardi ingiustificati nei pareri espressi dalla pubblica amministrazione.

d'opera, che possono essere richiesti come risultato di una iniziale valutazione e che possono allungare significativamente l'iter autorizzativo. Per esempio, "in Puglia, agli inizi del 2018, servivano circa tre anni per la concessione di un'autorizzazione unica".¹⁰

Un **terzo** problema è relativo alla molteplicità degli enti coinvolti nel processo autorizzativo, che genera la possibilità di vincoli discordanti: un esempio è rappresentato dalle turbine eoliche per le quali si richiede una colorazione che le renda ben visibili (in modo da ridurre i rischi per l'avifauna) generando, però, un impatto paesaggistico valutato negativamente dalle sovrintendenze ai Beni Culturali.

Un **quarto** problema, non di carattere burocratico ma sostanziale, è relativo all'opposizione agli impianti dai rappresentanti politici locali e, in generale, dalla popolazione dove gli impianti sono localizzati. I comuni, per esempio, possono presentare ricorsi rispetto alle autorizzazioni che sono state concesse, mettendo in dubbio, per esempio, l'idoneità del territorio comunale ad ospitare l'impianto. Una complicazione è relativa al fatto che, finora (ma vedasi sotto per le modifiche introdotte di recente), le regioni si limitavano a identificare le aree considerate non idonee a ospitare un impianto rinnovabile. Non ne seguiva però che le aree restanti fossero ritenute idonee e veniva quindi lasciato maggiore spazio alle obiezioni sollevate dai comuni (anche dopo un'autorizzazione concessa a livello regionale). Ad esempio, nel comune di Castel Giorgio (in Umbria) l'amministrazione locale si oppone alla realizzazione di sette turbine eoliche, nonostante la regione abbia concesso l'autorizzazione.

Un altro esempio è il primo parco eolico offshore italiano inaugurato il 21 aprile di quest'anno a Taranto: l'iter autorizzativo è stato avviato 14 anni fa ed è stato ostacolato dal parere negativo di vari enti pubblici, tra cui, ad esempio, la Sovrintendenza Archeologica, Belle arti e Paesaggio, a causa dell'impatto visivo dell'opera, nonostante la presenza nelle vicinanze delle ciminiere dell'ex Ilva, della raffineria Eni, di un cementificio e delle gru del porto industriale. Altre obiezioni sono state sollevate sia dalla Regione Puglia che dal Consiglio Comunale di Taranto (quest'ultimo si è appellato, invano, sia al TAR, che al Consiglio di Stato per bloccare il progetto).

Queste opposizioni sono talvolta sostenute da comitati Nimby ("not in my back yard", ossia "non nel mio giardino") e Nimto ("not in my terms of office", ossia "non durante il mio mandato"). I primi comprendono soggetti privati che si oppongono all'impianto per la vicinanza di questo ultimo alla propria

¹⁰ Vedi "[Meno burocrazia per accendere le fonti rinnovabili](#)" di Stefano Clò, Federica Daniele, Enza Maltese e Alessandra Pasquini, Lavoce.info, 24/03/2022.

abitazione o attività lavorativa. I secondi includono politici locali che, non volendo perdere consenso elettorale sostenendo progetti malvisti da una parte della popolazione, decidono di non approvare il progetto o di posticiparlo a mandati futuri. Un esempio concreto dell'opposizione di Nimby e Nimto è rappresentato dall'impianto eolico galleggiante nel Canale di Sicilia (il progetto di parco eolico off-shore più grande d'Europa) da realizzare tra il 2024 e il 2030: alcuni amministratori della provincia di Trapani, rappresentanti del settore ittico (nonché comitati Nimby) si sono schierati contro a causa del presunto impatto negativo che il progetto potrebbe avere sull'ambiente.

La normativa recente in tema di rinnovabili

Oltre alla già citata riduzione dei tempi per VA/VIA per i progetti del PNRR, le principali misure, introdotte di recente per cercare di porre rimedio ai problemi sopra elencati, comprendono:

- il **decreto-legislativo n.199 dell'8 novembre 2021** che attua la direttiva UE 2018/2001 in tema di "promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili". Tra i principali provvedimenti è prevista l'introduzione di una piattaforma unica digitale, gestita dal Gestore dei Servizi Energetici, su cui presentare le istanze per la realizzazione degli impianti rinnovabili. Il cambiamento principale è però quello di imporre alle regioni la definizione esplicita delle aree idonee per l'installazione di fonti rinnovabili (e non soltanto di quelle non idonee). Questa definizione avverrà in base a principi e criteri omogenei per tutta Italia che devono essere emanati dal Ministero dell'Ambiente entro fine maggio 2022; dopodiché le regioni avranno 6 mesi per identificare le aree idonee (scaduti i quali lo stato può intervenire con poteri sostitutivi);¹¹
- il **decreto-legge del primo marzo 2022** che estende le semplificazioni per l'installazione di impianti solari, fotovoltaici e termici sugli edifici. Infatti, prima del decreto erano esenti da permessi solo gli impianti solari, fotovoltaici e termici installati su edifici che rispettavano specifici criteri.¹² Ora invece, con l'eccezione di quelli che ricadono in aree o immobili vincolati, ancora soggetti ad autorizzazione paesaggistica, gli altri impianti non necessitano di alcun atto di assenso. Inoltre, il provvedimento incentiva la solarizzazione di ferrovie, caserme ed edifici pubblici. Al fine di

¹¹ Per maggiori dettagli, vedi: [Cambio di rotta sulle rinnovabili: il decreto legislativo n. 199/2021 attua la direttiva RED II.](#)

¹² Per esempio, gli impianti dovevano essere aderenti o integrati nei tetti degli edifici e la sagoma degli edifici non doveva essere modificata.

favorire la diffusione di impianti fotovoltaici, vengono infine ampliate le aree classificate come idonee ai sensi del D.lgs 199/2021;¹³

- il **decreto-legge approvato dal governo il 5 maggio 2022** (disponibile solo in bozza alla chiusura di questa nota e di imminente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), la cui più importante innovazione è quella di prevedere che, nel caso di divergenze di opinioni tra parti della pubblica amministrazione nella concessione della VIA per progetti di competenza statale, il Consiglio dei Ministri prenda una decisione e che il termine di 60 giorni (sempre al netto del tempo richiesto per la VA) diventi perentoria (ossia sia soggetto al meccanismo di silenzio-assenso).

Infine, in un'audizione del 20 aprile scorso il Ministro Brunetta ha ritenuto appropriato (anche se il governo non si è ancora espresso in proposito): a) nominare un commissario straordinario per lo smaltimento delle richieste di autorizzazione presentate, con potere di superare i veti delle sovrintendenze; b) aumentare il numero di addetti al rilascio delle autorizzazioni per gli impianti rinnovabili; e c) rafforzare gli interventi di formazione rivolti agli enti del territorio sulle procedure autorizzative e di semplificazione.¹⁴

Conclusioni

Le semplificazioni introdotte sono senza dubbio importanti, anche se in pratica la loro implementazione richiederà tempo (per esempio, come indicato, nella definizione delle aree idonee per installare impianti rinnovabili secondo criteri omogenei). Restano però diverse incertezze:

- il numero degli enti della pubblica amministrazione che deve o può essere coinvolto nel processo autorizzativo resta elevato, col rischio di pareri discordanti;
- la risoluzione pratica del potenziale conflitto tra diversi interessi pubblici (ad esempio, difesa dell'ambiente, paesaggistica e dei beni culturali);
- le possibili opposizioni politiche da parte di gruppi di pressione che antepongono l'interesse locale all'interesse generale.

¹³ In tali aree sarà possibile in un solo giorno, con una Dichiarazione di inizio lavori asseverata (Dila), autorizzare impianti fotovoltaici e relative opere connesse di potenza inferiore a 1 MW di nuova costruzione. Per maggiori dettagli si vedano gli articoli: 9,10, 11, 12 e 13, 15 e 19 del [Decreto-legge del primo marzo 2022](#).

¹⁴ Vedi: [Audizione di Renato Brunetta](#), 20 aprile 2022.