

# LETTURA COMMENTATA DEL DECRETO 29 dicembre 2003, n. 387

1. 2. 3.

Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative

Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.

Restano ferme le procedure di competenza del Ministero dell'interno vigenti per le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi. 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 altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. 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.

L'autorizzazione di cui al comma 3 è 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 esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, in ogni caso, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni.

4.

5. All'installazione degli impianti di fonte rinnovabile di cui all'articolo 2, comma 2, lettere b) e c) per i quali non é previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, non si applicano le procedure di cui ai commi 3 e 4.

6. 7.

L'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province.

Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. 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.

8. Gli impianti di produzione di energia elettrica di potenza complessiva non superiore a 3 MW termici, sempre che ubicati all'interno di impianti di smaltimento rifiuti, alimentati da gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, nel rispetto delle norme tecniche e prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 31 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, attività ad inquinamento atmosferico poco significativo ed il loro esercizio non richiede autorizzazione. É conseguentemente aggiornato l'elenco delle attività ad inquinamento atmosferico poco significativo di cui all'allegato I al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1991.

9. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche in assenza della ripartizione di cui all'articolo 10, commi 1 e 2, nonché di quanto disposto al comma 10.

10. 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, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad 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.

Riferimento: art. 6 – Procedure amministrative - della D. 2001/77/CE.

Il procedimento unico a carico della regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla stessa è in linea con lo spirito della Direttiva europea là dove, tra gli scopi che gli Stati membri devono raggiungere attraverso il quadro legislativo e regolamentare, si legge “razionalizzare e accelerare le procedure all’opportuno livello amministrativo”, nonché “ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo” all’aumento delle FER e “garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie”.

La norma ha lo scopo di dare attuazione a quella disposizione della direttiva 2001/77 (art. 6) intitolata “procedure amministrative” che assegnava agli Stati membri il compito di valutare l’attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione applicabili agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili allo scopo di:

- ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all’aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili;
- razionalizzare ed accelerare le procedure all’opportuno livello amministrativo;
- garantire che le norme siano oggettive trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili. Gli scopi indicati dal legislatore comunitario serviranno alle Amministrazioni pubbliche chiamate a dare applicazione alle disposizioni, e ai giudici in caso di controversie: esse costituiranno infatti un parametro di riferimento utile a preferire, in caso di dubbia interpretazione di qualche specifica disposizione, l’opzione che si presenta più coerente con gli intenti esplicitati dal legislatore comunitario. A questo proposito - prima di passare all’esame del testo dell’art. 12 - conviene subito evocare anche un ulteriore passaggio della direttiva sulle fonti rinnovabili, in particolare il 20° considerando, laddove è detto che è necessario tener conto della struttura specifica del settore delle fonti energetiche rinnovabili, in particolare al momento della revisione delle procedure amministrative di autorizzazione a costruire impianti di produzione di elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili. Mentre le nuove norme procedurali dettate con l’art. 12 sembrano certamente tese a rispondere agli scopi di accelerazione e razionalizzazione dei procedimenti, nella prospettiva di condurre ad una riduzione degli ostacoli normativi frapposti alla produzione di energia da fonti rinnovabili, sembra invece difficile nell’art. 12 trovare una forma di risposta e di accoglimento dell’invito di fonte comunitaria a tenere conto, in sede di revisione delle procedure, delle specificità tecnologiche delle fonti rinnovabili, nella prospettiva di facilitare la installazione di impianti. Al

contrario la norma introduce alcuni scostamenti dal modello procedimentale adottato in relazione alla generalità degli impianti elettrici (autorizzazione unica rilasciata a seguito di conferenza di servizi cfr. DPR 53/98 e poi "decreto sblocca-centrali" dl 7/02 conv. in l. 55/02) che però potrebbero ispirare in sede applicativa la tentazione di seguire una logica di segno contrario; tali scostamenti tengono,

Il commento al presente articolo è stato predisposto grazie alla preziosa collaborazione degli Avvocati Mario Bucello e Simona Viola dello Studio Legale Bucello Croci Piscitelli Viola – Milano.

cioè, conto delle specificità tecnologiche ma potrebbero indurre ad applicazioni di segno restrittivo.

Ci riferiamo in particolare:

- alla previsione di tener conto, in sede di ubicazione dell'impianto in zona agricola, delle disposizioni in materia di sostegno del settore agricolo (valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale; c. 7);
- alla specificazione secondo cui le linee guida, oggetto di futura approvazione da parte della Conferenza unificata, saranno volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio (c. 9). Ad una prima lettura si sarebbe indotti a credere che, invece di affermare una eguale considerazione delle esigenze sottese alla produzione agroalimentare e alla produzione di energia con gli scarti scaturenti dall'esercizio dell'agricoltura, il legislatore abbia preferito sottomettere la seconda alla prima. Per altro verso sembra continuare a prevalere una forma di pregiudizio culturale verso gli impianti eolici legata ad una nozione di paesaggio che ci pare quanto meno riduttiva: sotto il profilo culturale, infatti, dovremmo riflettere sul fatto che gli antichi mulini a vento sono universalmente riconosciuti come oggetti costituenti paesaggio meritevole di tutela e rappresentano addirittura meta turistica, mentre gli impianti eolici, che pure sono oggetti indubitabilmente dotati di una non comune capacità di suggestione sotto il profilo estetico, sembrano essere percepiti come fattore di degrado ambientale, di cui deve affrontarsi il problema di "un corretto inserimento nel paesaggio". In realtà sarebbe auspicabile che cominciasse a diffondersi una qualche consapevolezza della possibilità che in taluni paesaggi i valori estetici siano addirittura incrementati dall'installazione di un parco eolico e che questo riconoscimento di rango culturale conduca progressivamente ad accettare e ad osservare i parchi eolici con curiosità scevra da pregiudizi. Ma a ben vedere forse anche questa lettura è frutto del pregiudizio e della deformazione professionale, trattandosi in entrambi i casi di disposizioni che, in sede di redazione delle linee guida, potrebbero essere ricondotte alla

ratio comunitaria di cui si diceva, se ed in quanto, naturalmente, la Conferenza Unificata accetti di tener conto delle specificità tecnologiche delle fonti rinnovabili, nella prospettiva di facilitarne e non di ostacolarne la installazione. Da ultimo rileviamo che l'art. 6 della Direttiva assegna agli Stati membri, fra l'altro, il compito di pubblicare una relazione di valutazione delle iniziative intraprese a livello nazionale che eventualmente si esprima anche sulla possibilità di designare Autorità con funzioni di mediazione nelle controversie tra Autorità responsabili del rilascio delle autorizzazioni e richiedenti. Si tratterebbe di una novità radicale per il nostro sistema amministrativo, che, non conoscendo l'istituto della mediazione tra Amministrazione e cittadino, spesse volte quella stessa funzione impropriamente assegna allo strumento della tutela giurisdizionale. Ma veniamo alla nuova procedura introdotta dall'art. 12.

Nel suo complesso, la norma delinea una procedura molto semplificata ed accelerata per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati con fonti rinnovabili. Come noto, sino ad oggi l'incentivazione alla realizzazione di impianti elettrici da fonti rinnovabili si è tradotta sostanzialmente nel riconoscimento di benefici economici connessi con la produzione di energia "pulita" (dal CIP 6 ai certificati verdi, sino alle regole del dispacciamento); mentre non si è mai espressa in regole destinate a riconoscere una "corsia preferenziale" ai procedimenti amministrativi di tipo autorizzatorio (incentivi amministrativi, a loro volta peraltro dotati, a ben vedere, di consistente rilevanza economica, in quanto idonei ad influire sui calcoli economici dell'impresa)

Occorre peraltro ricordare che la realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica in quanto tale non era - e tuttora non è - soggetto ad autorizzazione specifica. L'installazione e, talvolta, l'esercizio di ogni impianto, a seconda delle sue caratteristiche, necessita di una pluralità di atti di assenso, ciascuno dei quali volto ad esaminare l'iniziativa alla luce di specifici parametri (il contenuto di tutela di un vicolo paesaggistico, gli indici urbanistici di un PRG, le soglie alle emissioni, etc.) e ciascuno dei quali rilasciato da una Amministrazione preposta alla tutela di uno specifico interesse pubblico (la salute, l'integrità del paesaggio, il traffico aereo etc.).

I ritardi e le distorsioni cui ha condotto la frammentazione dei procedimenti amministrativi che è necessario concludere prima di iniziare i lavori di un impianto sono noti: le autorizzazioni rilasciate per prime fanno in tempo a scadere prima di riuscire ad ottenere le ultime; e talvolta le amministrazioni faticano a contenere il proprio sindacato entro i limiti della rispettiva sfera di attribuzioni e si sentono titolari di poteri di veto che possono anche portare a momenti di defatigante paralisi.

Senza con ciò voler essere esaustivi, e a solo titolo di esempio della molteplicità di autorizzazioni e di permessi necessari - naturalmente mutevole a seconda delle caratteristiche dell'impianto - ciascuno dei quali implica il coinvolgimento di una

diversa amministrazione, si ricorda che per poter realizzare un impianto eolico, prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 12, occorre dotarsi quanto meno di:

- nulla osta dello Stato Maggiore Difesa;
- certificato di prevenzione incendi
- autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'elettrodotto;
- atti di Sottomissione al Ministero delle Comunicazioni ;
- autorizzazioni allo svincolo idrogeologico;
- nulla osta paesaggistico;
- nulla osta idrogeologico;
- specifica autorizzazione se i terreni sono gravati da uso civico;
- procedura di screening ambientale;
- eventuale VIA;
- valutazione di incidenza (in caso di aree incluse in Siti di Interesse Comunitario);
- concessione ad edificare;

Nei limiti poi in cui un impianto elettrico (in tal caso non eolico, ovviamente) presentava emissioni in atmosfera soggette ad autorizzazione, occorre dotarsi anche dell'autorizzazione unica ex DPR 203/88.

Ora l'art. 12 prevede che tutti i procedimenti di valutazione dell'iniziativa elettrica – ad eccezione di quello propedeutico al rilascio del CPI - si svolgano nel contesto unitario di una conferenza di servizi convocata dalla Regione entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta della nuova "autorizzazione unica".

La procedura si applica non soltanto agli impianti da realizzare ex novo, ma anche alle modifiche, ai potenziamenti, ai rifacimenti e alle riattivazioni di impianti esistenti e include l'esame delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio.

Le esclusioni dal procedimento unico:

1. Il procedimento di rilascio della concessione di derivazione d'acqua

Viene innanzi tutto da domandarsi se con la nuova disciplina siano stati davvero unificati tutti i procedimenti amministrativi necessari; e occorre chiarire che restano due vistose eccezioni al principio della razionalizzazione e semplificazione, le quali tuttavia appaiono giustificate da ragioni di segno analogo.

La prima è rappresentata – con specifico riferimento agli impianti idroelettrici – dalla persistente necessità di ottenere il rilascio della concessione di derivazione dell'acqua a scopo idroelettrico. Il testo dell'art. 12 non sembra infatti "coprire" anche questo provvedimento amministrativo, il quale non ha propriamente ad oggetto la costruzione e l'esercizio dell'impianto, ma investe piuttosto l'uso dell'acqua, si prefigge la tutela della fauna ittica e osserva l'impianto rispetto alla sua idoneità, sotto il profilo idraulico, a non compromettere il regime del corso d'acqua.

Le ragioni dell'esclusione del procedimento di rilascio della concessione di derivazione dal modello procedimentale della autorizzazione unica sembrano a nostro avviso da ricercare nella difficoltà di assicurare che, in seno a quest'ultimo, possa trovare adeguata disciplina e tutela il principio della concorrenza che, a tutt'oggi, permea la disciplina delle acque.

Il T.U. del 1933 ha infatti introdotto un procedimento che sostanzialmente impone all'Amministrazione concedente, prima di rilasciare la concessione di derivazione, di osservare una serie di regole finalizzate a garantire la migliore utilizzazione dell'acqua, attraverso la comparazione di eventuali opzioni in concorrenza.

Quello stesso procedimento, poi, prevede anche speciali facoltà di partecipazione alla moltitudine di soggetti variamente interessati alla vita del corso d'acqua, all'uso dell'acqua medesima e via dicendo. Ora a ben vedere non sembra impossibile pervenire ad una unificazione dei due procedimenti (uso dell'acqua e costruzione dell'impianto), tanto più che è difficile immaginare un procedimento amministrativo che necessiti di essere accelerato e semplificato più di quello di rilascio della concessione di derivazione d'acqua, notorio, se non leggendario, per i suoi tempi biblici.

Inoltre, a seguito del riassetto delle competenze fissato dal D. Lgs. n. 112 del 1998, e poi dell'entrata in vigore del Decreto Bersani, è in ogni caso la Regione il

---

soggetto competente anche al rilascio di tutte le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico. Nondimeno un tale risultato necessiterebbe ancora, a nostro avviso, dell'introduzione di norme specifiche – alle quali sembra difficile frapporre obiezioni di natura teorica – idonee a diversamente modulare il procedimento semplificato per gli impianti idroelettrici, mediante l'innesto di una fase preordinata alla concessione dell'uso dell'acqua, corredata di forme di pubblicità utili ad assicurare il rispetto dei principi di concorrenza.

Pensiamo in particolare che si potrebbe immaginare un'articolazione del procedimento unico di rilascio della "concessione di derivazione – autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto", caratterizzata da una prima fase, avente ad oggetto l'esame di progetti redatti in forma preliminare, entro la quale siano introdotte le usuali forme di concorrenza (pubblicazione, osservazioni,

esame contestuale dei progetti e delle soluzioni tecniche proposte sotto il profilo idraulico), dedicata alla scelta del concessionario con cui poi proseguire il procedimento: in questa prima fase ben potrebbero anche le amministrazioni diverse da quelle preposte alla tutela delle acque introdurre le prime condizioni ritenute indispensabili, non solo ai fini dell'assentimento all'uso dell'acqua, ma anche ai fini del successivo assenso alla realizzazione dell'impianto, valutando quale dei concorrenti offre le soluzioni e le garanzie migliori sotto il profilo dell'utilizzo della risorsa pubblica.

La seconda fase dovrebbe proseguire con la partecipazione del solo soggetto prescelto e potrebbe avere ad oggetto il progetto definitivo e l'affinamento delle condizioni prescrittive al livello di dettaglio corrispondente. La soluzione proposta parrebbe in sintonia con i principi di semplificazione, efficacia ed economicità del procedimento.

L'introduzione di uno speciale procedimento unificato per le concessioni di derivazione idroelettriche consentirebbe anche di porre rimedio all'odierna contraddizione, per cui al concessionario di derivazione d'acqua, l'autorizzazione unica alla realizzare dell'impianto idroelettrico ai sensi della nuova disciplina dovrebbe contenere in ogni caso l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Si tratta di una statuizione che contrasta con la notoria regola fissata all'art. 25 del TU del 1933, secondo cui al termine delle concessioni di (grande) derivazione tutte le opere passano in proprietà dello Stato senza indennizzo al concessionario e che, costituendo una disciplina speciale, deve ritenersi tuttora prevalere su quella introdotta dall'art. 12.

Del resto la giustificazione dello speciale regime risiede nel fatto che, nel caso della realizzazione di impianti idroelettrici, l'interesse pubblico alla utilizzazione dell'acqua a scopi idroelettrici non necessariamente cessa con il venir meno dell'interesse dell'imprenditore alla prosecuzione dell'attività, sicché è ben ipotizzabile la ricerca di un nuovo concessionario destinato anche a subentrare nella gestione dei mezzi già apprestati dal primo.

## 2. Il procedimento espropriativo

La seconda procedura che risulta – ma solo parzialmente - estranea al nuovo procedimento è quella espropriativa, sia che si concreti nella acquisizione coattiva di aree che nella imposizione di servitù. In realtà l'estraneità è solo parziale: infatti molto opportunamente il decreto include entro il procedimento semplificato anche la fase di dichiarazione della pubblica utilità (e della indifferibilità ed urgenza) tanto dell'impianto quanto delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio.

Il decreto in particolare specifica che le opere autorizzate ai sensi della nuova



disciplina sono di pubblica utilità indifferibili ed urgenti, nel solco di quanto già da tempo previsto con l'art. 1 della L. n. 10 del 1991; e il rilascio della autorizzazione unica coincide con la approvazione del progetto definitivo dell'opera.

In questa prospettiva si renderà necessaria un'opera di coordinamento tra la disciplina dell'art. 12 e la nuova disciplina delle espropriazioni approvata con il TU (dPR 327/01), allo scopo di individuare il momento in cui avvisare dell'avvio del procedimento (unico) i proprietari delle aree destinate alla realizzazione dell'impianto (avviso che deve recare l'indicazione dell'intervenuto deposito della documentazione relativa, la messa a disposizione della stessa e l'indicazione del responsabile del procedimento). Alla luce dell'art. 16, 4° c. del TU, sembra di poter dire che gli interessati dovrebbero essere avvertiti sin dal momento della presentazione della domanda di autorizzazione unica, al fine di assicurare legittimità al relativo procedimento. E che pertanto sin dalla richiesta di autorizzazione unica le imprese dovrebbero essere in grado di identificare estensione, confini e dati catastali delle aree interessate, allo scopo di assicurare il rispetto delle procedure di pubblicità e di partecipazione. Parimenti le Regioni dovrebbero acquisire da questo punto di vista un automatismo (ricevimento della domanda – avviso di avvio del procedimento ai proprietari interessati), indispensabile a contenere il già di per sé fisiologicamente consistente contenzioso tipico delle procedure espropriative.

Del resto la necessità di adattamento delle procedure espropriative alle particolari caratteristiche dei procedimenti semplificati in materia energetica è ben nota al legislatore, che, in sede di conversione in legge del d.l. 239/03 (con L. 290/03), ha appunto delegato il Governo ad adottare disposizioni in tal senso, con specifico riferimento alle infrastrutture lineari energetiche.

È dunque possibile, ed anzi auspicabile, che presto indicazioni operative al riguardo giungano proprio con l'approvazione del decreto legislativo, il quale prevede – nello schema che abbiamo potuto esaminare – l'estensione della speciale disciplina semplificatoria dei procedimenti espropriativi anche alle opere ed impianti oggetto dell'autorizzazione unica introdotta con lo "sblocca-centrali".

La disciplina si caratterizza in particolare per

- prevedere che le comunicazioni da indirizzare singolarmente agli espropriandi possano essere sostituite da affissioni agli albi comunali, inserzioni su giornali e sui siti internet della Regione, nel caso in cui gli interessati siano in numero superiore ad una certa soglia (20)
- prevedere che la conclusione del procedimento unico importi, oltre alla dichiarazione di pubblica utilità, anche l'apposizione del vincolo preordinato

---

all'esproprio, la determinazione della indennità provvisoria, l'occupazione d'urgenza; costituisca variante agli strumenti urbanistici (effetto dell'autorizzazione che l'art. 12 non ha previsto); determini l'inizio del procedimento di esproprio. Nulla impedisce – ed anzi tutto suggerisce – di

includervi anche gli impianti da fonti rinnovabili approvati ai sensi dell'art. 12, in modo da imprimere immediatamente la direzione più intelligibile e corretta ai primi procedimenti che si avvieranno.

Il soggetto competente e l'immediata operatività della norma

L'art. 12 individua la Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione al rilascio dell'autorizzazione e, prima ancora, alla convocazione della conferenza di servizi. È ragionevole ipotizzare che le Province siano le principali destinatarie delle deleghe, trattandosi peraltro del soggetto cui l'art. 31, c. 2 lett. b) del D.Lgs. n. 112/98 ha espressamente conferito proprio le funzioni inerenti all'autorizzazione alla installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica.

È nostra opinione che le Regioni tuttavia non possano sottrarsi all'immediata applicazione della disciplina dietro lo schermo dell'intenzione di procedere, presto o (più facilmente) tardi, a delegare le funzioni che la stessa loro attribuisce; e che pertanto, in concreto, non possano sospendere l'esame delle domande che fossero inoltrate, aspettando di conferire la delega ad altro soggetto istituzionale. Infatti si oppongono a tale eventualità sia il principio che prescrive la conclusione del procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso sia il principio che impedisce all'Amministrazione di aggravare il procedimento, se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. Ma, a parte i principi generali di cui si è detto, è lo stesso art. 12 ad esprimere esigenze di celerità di applicazione della nuova disciplina, visto che il 9° c. apertamente dispone nel senso della immediata applicabilità del nuovo procedimento, anche se

- non sia stata approvata la ripartizione fra le Regioni degli obiettivi nazionali di produzione;
- non siano state approvate le linee guida per lo svolgimento del procedimento unico da parte della Conferenza Unificata.

A prescindere dai suoi contenuti specifici, la norma ci sembra particolarmente importante al fine di affermare che la ratio sottesa all'art. 12 è in ogni caso quella di imprimere un contenuto acceleratorio alla sua applicazione, a superamento dell'eventuale atteggiamento ostruzionistico che dovesse essere opposto dalle singole Regioni, e che tale ratio potrà essere invocata anche in casi diversi da quelli espressamente presi in considerazione dal comma 9.

Il procedimento unico – La VIA

Prima di passare ad una veloce illustrazione del nuovo procedimento, conviene soffermarsi ancora su alcuni aspetti generali. La norma è animata da intenti semplificatori. La Legge delega al Governo per il recepimento della direttiva

2001/77 (art. 43 lett. d, L. n. 39 del 2002) infatti affermava che il decreto legislativo avrebbe dovuto ispirarsi al seguente principio e criterio direttivo: attuare una semplificazione delle procedure amministrative per la realizzazione degli impianti, nel rispetto delle competenze di Stato, regioni ed enti locali. La precisazione serve a chiarire che l'art. 12 non ha voluto, né d'altronde avrebbe potuto, introdurre nuove autorizzazioni all'esercizio di attività che, prima,

---

ne erano esenti. Di qui il comma 5, apparentemente pleonastico - ma in realtà non inutile nella prassi applicativa, dove l'operatore talvolta si scontra con la tentazione delle Amministrazioni di estendere il proprio sindacato oltre quanto la norma consente - che chiarisce come per gli impianti per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione (forse i gruppi elettrogeni?) il nuovo procedimento non si applichi.

Corollario di tale assunto è che alla conferenza di servizi potranno essere invitate a partecipare soltanto le amministrazioni che, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 387/03, avrebbero dovuto rilasciare per l'impianto un nulla-osta, un'autorizzazione, o qualunque altro atto permissivo, mentre non vi avranno comunque accesso amministrazioni per l'innanzi non coinvolte.

In realtà il procedimento unico di cui stiamo parlando non è regolato come sembra dall'art. 12 del D.Lgs. 387/03, ma è descritto al capo IV della L. n. 241 del 1990 artt. 14 e seguenti. Dunque la Conferenza che la Regione è tenuta a convocare entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta è estesa a tutte - e solo a quelle - amministrazioni che già in forza della previgente disciplina erano comunque tenute a pronunciarsi sul progetto (ad eccezione di quella deputata alla prevenzione incendi).

Tali Amministrazioni partecipano ciascuna per mezzo di un unico rappresentante, legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione su tutte le decisioni di sua competenza. Il procedimento prevede meccanismi di convocazione tali da impedire che l'assenza di uno dei designati, o la sua impossibilità a partecipare, possa paralizzare i lavori della Conferenza.

La Valutazione di Impatto Ambientale resta, anche nel caso del procedimento unico, un sub-procedimento autonomo e la Conferenza di servizi si esprime solo dopo averla preventivamente acquisita. Nel caso in cui la valutazione non intervenga, l'amministrazione competente provvede ad effettuarla in sede di Conferenza medesima.

L'art. 14 opportunamente esordisce statuendo che qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento l'Amministrazione indice di regola una conferenza di servizi: la Conferenza procede dunque ad un esame contestuale della proposta; il che implica che si dia vita ad un dialogo fra le Amministrazioni volto all'esame del

progetto per verificarne la compatibilità con ciascuno dei parametri che le amministrazioni devono assumere a riferimento delle proprie valutazioni e che, quando il progetto presenti degli elementi di contrasto con taluni di tali parametri di valutazione, siano individuate le soluzioni meglio in grado di congiuntamente soddisfare tutti gli interessi coinvolti.

Inutile precisare che quando tali soluzioni si sostanzino in richieste di modifiche del progetto quali/quantitative – soprattutto ove implicino un aggravamento dei costi dell’iniziativa – devono essere giustificate dalla necessità di soddisfare specifici interessi pubblici dei quali le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi siano in effetti portatrici; e, si aggiunge, che tali richieste devono essere adeguatamente motivate.

Lo schema della conferenza di servizi prevede in ogni caso che in un primo tempo la conferenza si esprima su un progetto preliminare, indicando quali siano le soluzioni

progettuali, le modificazioni o le condizioni alle quali possono essere ottenuti tutti gli assensi necessari sul successivo progetto definitivo (art. 14 bis c. 2) A norma del c. 7 dell’art. 14 ter si considera acquisito l’assenso della amministrazione che, entro un certo termine dalla conclusione del procedimento, abbia taciuto o non abbia notificato il proprio motivato dissenso o, ovviamente, non abbia impugnato la determinazione conclusiva della Conferenza, secondo un meccanismo anch’esso volto ad impedire che l’ostruzionismo di un’Amministrazione possa determinare la paralisi del procedimento.

Ma anche il dissenso manifestato da un partecipante, a pena di inammissibilità, 1) deve essere manifestato in Conferenza di servizi, 2) deve essere congruamente motivato, 3) non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscano oggetto della Conferenza e, infine, 4) deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell’assenso (c. 1, art. 14 quater): la disposizione appare chiaramente finalizzata ad impedire alle amministrazione di cadere nelle tentazione di esercitare inesistenti diritti di veto.

Nella stessa direzione si volge il c. 2 del medesimo art. 14 quater, laddove dispone che la Conferenza comunque, entro il termine fissato per la fine dei suoi lavori, ove vi siano dissensi, si pronunci sulla base della maggioranza delle posizioni espresse. Tale regola subisce una vistosa eccezione per il caso in cui il dissenso provenga da un’amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, giacché in tal caso la decisione finale è rimessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, quando il soggetto dissenziente sia una amministrazione dello Stato, oppure alla Giunta Regionale (ovvero Provinciale, se il procedimento fosse stato delegato alla Provincia). Abbiamo ricordato qui le regole più rilevanti che presidono allo svolgimento della Conferenza; ma è opportuno considerare che numerose altre disposizioni sono poste a presidio della celerità del procedimento,

quali la fissazione di termini perentori per l'acquisizione di pareri, la facoltà di procedere in mancanza dei pareri stessi, la previsione di meccanismi sostitutivi, i limiti posti alle richieste di integrazioni istruttorie: in via generale tale apparato normativo è posto efficientemente a presidio dell'interesse di chi ha richiesto il provvedimento ad ottenere che l'esame del progetto proceda speditamente, che l'ostilità di una amministrazione non si traduca nell'esercizio di un veto, che ove possibile la Conferenza indichi le condizioni e gli elementi necessari al progetto per essere approvato.

**Il procedimento unico e il permesso di costruire** Il procedimento unico include, ove previsto dalla normativa, anche quella verifica di conformità del progetto alla disciplina urbanistica che normalmente si esprime nel rilascio della concessione edilizia (oggi permesso di costruire, ai sensi del nuovo TU n. 380/01). Conviene innanzi tutto sottolineare che l'art. 12, diversamente da altre norme di settore (si pensi al decreto sblocca centrali), non prevede che il rilascio dell'autorizzazione unica costituisca anche variante al PRG le cui prescrizioni fossero incompatibili con l'installazione dell'impianto; ed è da escludere che tale efficacia di variante possa esserle attribuita in difetto di specifica previsione normativa.

---

Dunque il progetto deve essere, a priori, conforme con le previsioni urbanistiche, affinché l'autorizzazione possa costituire titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato, come recita il c. 4. E ci sembra di poter dire che la difformità del progetto rispetto al Piano (per ragioni più prettamente urbanistiche, di localizzazione in zona le cui previsioni non ammettano l'installazione progettata, ovvero per questioni di stampo più "edilizio", come ad esempio dimensioni esorbitanti i parametri fissati dalle NTA) dovrebbe essere rimossa o risolta prima del rilascio dell'autorizzazione unica, giacché in caso contrario l'Amministrazione Comunale non potrà che esprimere il proprio motivato dissenso.

Sotto questo profilo l'art. 12 introduce un principio – che per la verità era stato già elaborato dalla giurisprudenza amministrativa sia con riferimento agli impianti eolici che a quelli idroelettrici – e che tuttavia non mancherà di dispiegare effetti positivi: gli impianti alimentati da fonti rinnovabili programmabili e non programmabili possono essere installati in zone agricole. Tale facoltà non è estesa alle centrali ibride.

La disposizione è particolarmente efficace con riferimento agli impianti eolici, i quali "per definizione" sono destinati ad essere installati in parti di territorio a vocazione agricola e rispetto ai quali la pretesa delle Amministrazioni Comunali di opporre la zonizzazione agricola quale circostanza preclusiva della localizzazione era stata già abbondantemente censurata dal Giudice Amministrativo.

Dunque, se è vero che l'art. 12 non attribuisce efficacia di variante all'Autorizzazione unica, lasciando intatta ai Comuni la pienezza della rispettiva

autonomia nella sfera della pianificazione del territorio, nondimeno esso individua ampie ed estese zone (quelle agricole appunto), dove comunque la maggior parte degli impianti da fonti rinnovabili può essere localizzata.

Un temperamento, di segno contrario, a tale disciplina di impronta liberalizzatrice, si rinviene al c. 10, laddove alle Regioni è attribuita la facoltà – ma solo in attuazione delle linee guida elaborate dalla Conferenza Unificata – di individuare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

Ci appare questa una norma che, se applicata dalle Regioni con tempestività ed equilibrio, può condurre a definire con anticipo, a vantaggio degli operatori, un quadro di chiarezza, che dovrebbe ragionevolmente facilitare sia l'opera di corretta individuazione dei siti da parte dei proponenti che il lavoro delle conferenze di servizi, nella prospettiva comunitaria di rendere le regole sempre più oggettive, trasparenti e non discriminatorie, così come espressa dall'art. 6 della Dir. 2001/77. Nella misura in cui l'autorizzazione unica sostituirà anche la concessione edilizia, è ragionevole ritenere che debba averne anche i medesimi contenuti: dunque dovrà contenere un termine di inizio e di fine lavori, e, ove necessario, dovrà indicare il contributo di costruzione (pensiamo piuttosto alle centrali ibride per la parte non rinnovabile, visto che gli impianti che producono energia da fonti rinnovabili sono stati esentati da tale contributo dall'art. 26 della L. n. 10/91, oggi trasfuso dell'art. 17, c. 2 lett. e, del TU n. 380/01).

Le misure di compensazione

A proposito di questo tema qualche parola merita il comma 6 dell'art. 12, ai sensi del quale l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province.

---

Mancano tuttavia dall'elenco i Comuni; e tale omissione è plausibilmente destinata ad ingenerare equivoci (e appetiti). Purtroppo la norma non è formulata con sufficiente chiarezza ed è possibile che la sua portata si riveli almeno parzialmente diversa rispetto a quanto plausibilmente era nelle intenzioni del suo estensore. Innanzi tutto conviene riconoscere che, essendo le misure di compensazione destinate per loro natura alle collettività locali (e quindi ai Comuni) sul cui territorio l'impianto è localizzato, una diversificazione delle previsioni in tal senso sembra giustificata.

Sul piano più propriamente giuridico, a chi si chiedesse se, a fronte di una previsione così formulata, possa l'autorizzazione unica essere legittimamente subordinata o prevedere misure di compensazione a favore di Comuni, parrebbe di poter rispondere nei termini che seguono.

Il principio di rango costituzionale, secondo cui nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (art. 23 Cost.),

configura un onere che non sembra potersi ritenere assolto con l'equivoca formulazione dell'art. 12, la quale, di per sé sola, non può manifestamente costituire la fonte di una legittima imposizione patrimoniale.

Né altrove sembra che l'ordinamento abbia stabilito per legge, a favore dei Comuni, imposizioni patrimoniali a carico dei produttori di energia da fonte rinnovabile (previsione, del resto, che avrebbe manifestato profili di contraddizione con tutto il favor che l'ordinamento sia interno che comunitario esprime per l'utilizzo delle fonti rinnovabili).

In definitiva, dunque, ci pare che la formulazione non sia idonea a superare l'ostacolo costituzionale, sicché né a favore delle Province e delle Regioni, ma neppure favore dei Comuni, possono essere imposte misure di compensazione a carico dei produttori da fonti rinnovabili.

È vero invece che tali misure continuano a poter essere liberamente pattuite a favore dei Comuni, mentre la funzione dell'art. 12 sembra esser quella di impedire analoghe pattuizioni a favore di Province e Regioni. Concludendo, l'art. 12 pare inteso a conseguire che 1) solo i Comuni possano liberamente accordarsi con i produttori disposti ad obbligarsi a misure di compensazione, 2) e che l'autorizzazione, ove tale accordo sia stato concluso prima del suo rilascio, possa anche essere subordinata all'esecuzione di tali accordi.

Ci pare che l'ipotesi proposta tragga conforto dall'art. 1, c. 2 del decreto sbloccacentrali, il quale prevede che la regione possa promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali per l'individuazione di misure di compensazione e riequilibrio ambientale.

In altri termini, se è vero che il legislatore, con riferimento agli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300 MW (implicanti impatti sul territorio di portata incommensurabilmente più intensa rispetto a quelli conseguenti alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili), ha previsto che misure di compensazione possano essere liberamente concordate, ma non imposte, sembra davvero difficile che per gli impianti rinnovabili possa essere stato adottato un criterio irragionevolmente più punitivo, apparendo piuttosto logico il contrario.

Questa dovrebbe essere la lettura più ragionevole di una norma non proprio adamantina sotto il profilo della formulazione, la cui portata, in ossequio ad un noto canone ermeneutico, che esige di preferire il significato conforme a Costituzione.

È superfluo aggiungere che, di fronte ad una norma nuova e non chiara, non si può neppure escludere che in futuro si formino orientamenti giurisprudenziali che esprimano opinioni diverse da quella esposta. Peraltro si tratta di un tema che, per il suo rilievo a fini applicativi, certamente meriterebbe un chiarimento: e la sede delle linee guida potrebbe essere la più appropriata al riguardo.

Il termine di conclusione del procedimento unico

La Conferenza di servizi alla prima riunione fissa il termine per l'adozione della decisione conclusiva (art. 14 ter L. 241/90), che a norma del c. 4 dell'art. 12 non potrà comunque essere superiore a 180 giorni. Se il termine scade inutilmente, senza che l'Amministrazione abbia concluso, ciò non significa che la Conferenza non possa legittimamente esprimersi anche in un momento successivo; ma il ritardo all'interessato di attivarsi con una diffida a concludere i lavori entro un lasso di tempo ragionevole, trascorso il quale è possibile il ricorso al Giudice Amministrativo.

Tuttavia il Giudice non può certo emettere l'autorizzazione, ma può soltanto dichiarare l'obbligo della Conferenza di provvedere entro un termine stabilito.

La disciplina transitoria

Diversamente dal decreto sbloccacentrali, l'art. 12 non afferma l'applicabilità delle proprie disposizioni anche ai procedimenti in corso, su dichiarazione del proponente. L'omissione non sembra tuttavia impedire a coloro che abbiano già avviato procedimenti autorizzativi, e ne abbiano eventualmente già portato a compimento qualcuno, di chiedere lo stesso la indizione della conferenza di servizi, se ed in quanto il termine di 180 gg. fissato dall'art. 12 appaia comunque conveniente alla luce del tempo normalmente necessario per ottenere la fine dei procedimenti in corso e di quelli ancora da avviare.

In tal caso alla conferenza sembrano comunque dover partecipare anche quelle amministrazioni che sul progetto si siano già espresse, allo scopo di dar vita a quella valutazione congiunta che è propria dell'istituto della conferenza di servizi e di consentire, ad esempio, a quelle stesse amministrazioni di pronunciarsi nuovamente sulle modifiche progettuali che la Conferenza dovesse eventualmente prescrivere.

Nondimeno occorre chiarire che, mentre nel caso del decreto sblocca centrali la dichiarazione del proponente vale di per se sola – senza neppure istanza di rilascio di autorizzazione unica – ad automaticamente convertire tutti i procedimenti in corso nel procedimento unico, nel quale si riverseranno in sede di conferenza tutte le risultanze istruttorie cui erano a quel momento pervenuti i singoli procedimenti che in quella sede proseguiranno, altrettanto non può dirsi nel caso dell'art. 12. L'assenza di una disposizione transitoria analoga a quella del 4° c. dell'art. 1 del DL 7/02 costringe infatti la Conferenza di servizi a "iniziare da capo" l'istruttoria, con qualche rischio per gli atti di assenso già rilasciati cui, nella sostanza, il proponente rinuncia; ancorché, in mancanza di modifiche del quadro giuridico di riferimento o del progetto, le amministrazioni che si fossero già pronunciate favorevolmente non possano cambiare immotivatamente avviso in



sede di conferenza di servizi.

