amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 9/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica

di Maria Teresa Rizzo

Sommario

1. Premessa - 2. I modelli procedimentali previsti nel settore dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. - 3. L'art.12 del D. Lgs.387/2003.-4. I problemi applicativi dell'autorizzazione unica di cui all' art.12 del D. Lgs.387/2003. 5- Le Linee Guida approvate con il D.M. del 10 settembre 2010. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Le fonti rinnovabili trovano la loro definizione giuridica nella normativa europea di settore [1], dove il legislatore comunitario opta per una definizione di tipo "residuale" delle fonti rinnovabili, ossia come le fonti "non fossili". L'energia da fonti rinnovabili è quella energia che viene prodotta da fonti non fossili ossia dall'energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di scarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas". Le fonti rinnovabili rappresentano la sfida del terzo millennio nel senso di una energia che "non inquina", che aiuta a ridurre sia le emissioni di gas a effetto serra nocive per l'uomo e per l'ambiente, che la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di combustibili tradizionali, nonché aiuta la crescita economica europea tramite lo sviluppo e la diffusione di tecnologie innovative[2].

L'attività di produzione di energia da fonti rinnovabili è una specificazione della più generale attività di produzione di energia elettrica, che rappresenta un settore strategico e di grande importanza per ogni economia moderna, oltre al fatto che anche la vita quotidiana di ogni singolo individuo è legata all'utilizzo di energia.

A partire degli anni '90 è stata attuata prima in sede comunitaria poi recepita in sede nazionale una politica di progressiva liberalizzazione del

[1] *Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*. All'art.2, lett. a) della suindicata direttiva è contenuta la definizione di energia da fonti rinnovabili:"energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di scarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas".

[2] Cfr. V. CERULLI IRELLI - A. MONTANI, *In tema di procedure autorizzative relative ad impianti eolici,* in *Giustizia amministrativa,* 2010, n.2, p.3 dove gli Autori affermano: "Le fonti rinnovabili sono la nuova frontiera di una energia che non inquina, e che i governi di tutto il mondo stanno valorizzando per contenere le emissioni di anidride carbonica nocive per l'uomo e per l'ambiente".

mercato dell'energia. Sin dalla direttiva 96/92/CE è stata prevista tale liberalizzazione con il superamento del regime di monopolio pubblico sulla produzione, sulla distribuzione e sulla vendita. Il D.Lgs.79/1999, che ha attuato la suddetta direttiva, recependo i principi di liberalizzazione e di apertura del mercato energetico, ha disposto che le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, sono libere, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico, mentre vengono svolte in regime di concessione le attività di trasmissione, dispacciamento e distribuzione. Il legislatore ha quindi optato per il modello autorizzatorio relativamente all'attività di "produzione" di energia elettrica. Tale scelta per il modello autorizzatorio viene confermata dalla L.239/2004[3] e viene adottata anche nel settore delle energie rinnovabili. La direttiva 2001/77/CE relativamente alla realizzazione e gestione degli impianti opta per il regime autorizzatorio[4]. Il Legislatore europeo già con la suddetta direttiva pone come principi ed obiettivi fondamentali cui devono attenersi la legislazione nazionale la trasparenza e la semplificazione delle procedure amministrative relativi alla realizzazione e alla gestione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Con la direttiva 2009/28/CE vengono accentuati il principio di trasparenza e l'obiettivo di semplificazione ed accanto agli stessi vengono posti l'obiettivo dell'accelerazione e i principi di proporzionalità e di parità di trattamento tra gli operatori economici.

Il Legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE tramite il D.Lgs.29 dicembre 2003, n.387 e alla direttiva 2009/28/CE tramite il D.Lgs. 3 marzo 2011, n.28. Le "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" sono state approvate con decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali.

2. I modelli procedimentali previsti nel settore dell'energia prodotta da fonti rinnovabili

L'attività di costruzione e di esercizio di impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili è soggetta a tre diversi modelli procedimentali[5]:

[3] La disciplina comunitaria non è sostanzialmente mutata con la direttiva 2003/54/CE.

[4] *La Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*, dispone all'art.6, 1°comma: "Procedure amministrative

1. Gli Stati membri o gli organismi competenti designati dagli Stati membri valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili allo scopo di:

- ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili,
- razionalizzare e 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." Nella stessa scia si pone la direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (art.13) che accentua il principio di trasparenza e l'obiettivo di semplificazione delle procedure amministrative.

[5] Anteriormente al D. Lgs. 28/2011 i modelli procedimentali erano:

a) l'autorizzazione unica;
b) la denuncia di inizio attività (DIA/SCIA);
c) la comunicazione;

a) il modello dell'autorizzazione unica di cui all'art.12 del D. Lgs. 387/2003, come modificato da ultimo dall'art.5 del D. Lgs.28/2011;
b) la procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all'art. 6, commi da 1 a 10, del D. Lgs. 28/2011;
c) la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui all'art.6, comma 11, del D. Lgs. 28/2011.

Nel prosieguo dell'articolo si analizzerà il modello dell'autorizzazione unica[6].

3. L'art.12 del D. Lgs.387/2003

Il legislatore nazionale, in attuazione della direttiva 2001/77/CE, ha adottato un modello di autorizzazione unica, di competenza delle Regioni e basato sulla conferenza di servizi, disciplinato dall'art.12 del D. Lgs. 387/2003.

Il D. Lgs. 28/2011 conferma l'applicabilità dell'autorizzazione unica alla costruzione e esercizio degli impianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e rinvia per la disciplina al suddetto art.12 del D.Lgs.387/2003 come modificato dall'art 5 del D.Lgs 28/2011.[7] Si tratta di un modello procedimentale generale e residuale in quanto si applica, fatti salvi i casi di applicazione della procedura semplificata o della comunicazione.[8] Dal punto di vista procedimentale il D. Lgs. 28/2011 incide sull'autorizzazione unica solo tramite la sostituzione del 4 comma dell'art.12 del D. Lgs. 387/2003, ossia modificando il termine massimo per la conclusione del procedimento che non è più di 180 giorni, ma diviene di 90 giorni al netto dei tempi previsti dall'art.26 del D.Lgs. 152/2006 per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale.[9]

Le modalità procedimentali e le condizioni dell'autorizzazione unica sono quindi disciplinate dall'art.12 del D.Lgs 387/2003, dalle Linee Guida, approvate con D.M. del 10 settembre 2010, e dalle relative disposizioni delle Regioni e delle Province autonome.

L'art.12 del D. Lgs.n.387/03[10] dopo avere disposto che le opere per la realizzazione degli im-

---

[6] La L.9 aprile 2002 n.55, di conversione del D.L. 7 febbraio 2002, n.7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale aveva introdotto una "autorizzazione unica", dalle caratteristiche analoghe, per consentire grazie a una maggiore celerità e semplificazione procedimentale la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia di potenza superiore a 300 MWe. Tale autorizzazione è stata richiamata senza limitazioni temporali dall'art.1-sexies, comma 8, della L. 27 ottobre 2003, n.290. Su tale autorizzazione cfr. E. PICOZZA, *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di energia elettrica*, Torino, 2003, p. 65 ss.

[7] L'art.5 del D.Lgs 28/2011 statuisce che "fatto salvo quanto previsto dagli artt. 6 e 7", ossia salvi i casi di applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS) o della comunicazione, "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'art.12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n.387 come modificato dal presente articolo."

[8] Art.5 del D.Lgs. n.28/2011statuisce che "fatto salvo quanto previsto dagli art.6 e 7", ossia salvi i casi i cui si applica la procedura abilitativa semplificata o quella della comunicazione, "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'art.12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n.387 come modificato dal presente articolo."

[9] Sull'afferenza degli artt.5 e 6 del D.Lgs. n.28/2011 alla materia "energia" e sul carattere di normazione di principio e non di dettaglio della disciplina dettata dai suddetti articoli vedi Corte cost., sent. 6 dicembre 2012, n. 275,punto 4.3 della motivazione.

[10] D.Lgs 29.12.2003 n.387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*. Art.12., commi 1,2,3,4,: *Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative*:

1. Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'aesercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.
2. Restano ferme le procedure di competenza del Ministero dell'interno vigenti per le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi.
3. 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 dalla regione, 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.
4. 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, 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. Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del

pianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, ha stabilito che la costruzione e l'esercizio dei suddetti impianti, la loro modifica, il loro potenziamento, il loro rifacimento totale, parziale e riattivazione nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione ed all'esercizio dei detti impianti sono soggetti ad un'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione, o dalla Provincia da questa delegata, nel rispetto delle normative disciplinanti la materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, costituendo, ove occorre, variante allo strumento urbanistico. Viene convocata a tal fine dalla Regione una conferenza dei servizi e l'autorizzazione unica viene rilasciata a seguito di un procedimento unico da concludersi entro il termine massimo di 90 giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla L.241/90. Il rilascio dell'autorizzazione unica costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e contiene l'obbligo di rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del titolare a seguito della dismissione dell'impianto. Viene poi previsto il divieto di prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province.
Tale autorizzazione viene definita dallo stesso Legislatore come "unica" in quanto costituisce titolo necessario e sufficiente per la costruzione e l'esercizio degli impianti in conformità al pro-

procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, e successive modificazioni, per il provvedimento di impatto ambientale.

getto approvato. Abbiamo quindi un'autorizzazione unica che sostituisce tutti gli atti amministrativi, di permesso, di autorizzazione, di assenso, necessari alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e opere connesse. L'autorizzazione unica sostituisce quindi, i vari atti amministrativi relativi alla programmazione e alla pianificazione territoriale, quelli inerenti alle procedure ablatorie, i permessi di costruire o gli altri atti amministrativi che sono ordinariamente necessari.

Il Legislatore ha quindi optato per un'autorizzazione unica, concentrando in un'unica sede deliberativa l'adozione di vari atti amministrativi che altrimenti sarebbe stato necessario adottare secondo le distinte discipline normative settoriali applicabili. Va evidenziato che non solo l'autorizzazione è unica, ma anche il procedimento è unico, procedimento a cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate e che viene svolto nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla L. 7 agosto 1990 n.241. Le Amministrazioni interessate devono esprimere le loro determinazioni solo in quella sede in modo che sia assicurata l'unicità del procedimento tramite il coordinamento dei vari interessi pubblici che rilevano per l'autorizzazione unica.

Il modello dell'autorizzazione unica si fonda sul funzionamento della conferenza di servizi, che ai sensi del comma 3, dell'art.12 del D.Lgs n.387/2003, è obbligatoria in quanto dev'essere convocata dalla Regione entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

Si discute e si è discusso sulla natura della conferenza di servizi se si tratta di una conferenza di servizi istruttoria o decisoria. Il D.Lgs. n.28/2011 non precisa a proposito, ma sia basandosi su un consistente orientamento giurisprudenziale[11], che ritiene che la conferenza di servizi *de quo* abbia natura decisoria, che sulle Linee Guida, che al punto 14.6 prevedono l'applicazione "degli articoli 14 e seguenti della L. 241 del 1990", richiamo compatibile solamente con la natura decisoria della conferenza, si propende nel ritenere che la conferenza di servizi abbia natura decisoria anche se sembra porsi in contrasto con tale natura la configurazione effettuata dal legislatore della verifica di assoggettabilità e la valutazione di impatto ambientale come sub-procedimenti autonomi.

La conferenza di servizi istruttoria riguarda le ipotesi dove vi è un'unica amministrazione competente a decidere che acquisisce in un unico contesto spaziale e temporale le varie valutazioni istruttorie di altre amministrazioni necessarie od opportune ai fini della decisione finale e risponde alla *ratio* di concentrare la fase istruttoria del procedimento.

La conferenza di servizi decisoria riguarda le ipotesi dove vi è una sola amministrazione competente ad adottare l'atto autorizzatorio finale, ma è necessario l'assenso di una pluralità di amministrazioni pubbliche per la realizzazione di un dato intervento e/o lo svolgimento di una data attività e risponde alla *ratio* di velocizzare e semplificare l'attività amministrativa concentrando in un unico contesto i vari procedimenti e le varie competenze decisionali di una pluralità di amministrazioni.[12]

Nella conferenza di servizi decisoria abbiamo una pluralità di pubbliche amministrazioni con poteri decisionali (aventi ad oggetto pareri, nulla osta, assensi, etc), dove il Legislatore ha previsto delle precise regole relative alla formazione del consenso, partendo dalla regola della vo-

[11] Cfr. Cons.Stato, sez. VI, 22 febbraio 2010, n.1020; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez.II, 9 febbraio 2010, n.1775.

[12] Per la trattazione dei due istituti cfr. M.A. SANDULLI (Cur), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano,2011, p.607 e ss.; F. CARINGELLA, M. Protto (Curr.), *Il nuovo procedimento amministrativo*, Roma, 2009, p.153 e ss.

lontà unanime, per passare al principio maggioritario, con la L.24 novembre 2000, n.340, per giungere infine all'attuale criterio espressivo delle posizioni prevalenti, con la L. 11 febbraio 2005, n.15, dove la prevalenza va intesa non tanto in senso numerico, calcolando i quorum deliberativi, quanto in senso funzionale, valutando l'importanza dei valori e degli interessi pubblici coinvolti.

L'art.12 del D.Lgs. 387/03 e le Linee Guida approvate con D.M. del 10 settembre 2010 rimandano a tal riguardo ai principi della legge sul procedimento, dove la conferenza di servizi delibera solitamente a maggioranza espressiva delle posizioni prevalenti, ma nell'ipotesi in cui il dissenso venga espresso "da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità" per superare il dissenso cd. qualificato, ossia espresso da Amministrazioni preposte alla tutela di interessi rafforzati, bisognerà osservare le norme procedurali di cui all'art.14-quater, comma 3 della L. n.241/90, che dispongono sostanzialmente un'avocazione governativa in relazione alle questioni in materia ambientale.[13]

Importante è la questione dei tempi procedimentali, termini fissati dall'art.12, comma 4, del D.Lgs. 387/2003 in centottanta giorni, ridotti dall'art.5, comma 2, del D. Lgs. 28/2011 a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'art.26 del D. Lgs. n.152/2006 per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale.[14]Per cui ai novanta giorni si potrebbero ag-

[13] Art.14-quater, comma 3, della L. n.241/1990, *Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*:" Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione dalla presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della regione o della provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario. Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriore trenta giorni, è indetta una seconda riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso. Se all'esito delle pre-dette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate."

[14] Art.26, comma 1, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152: "L'autorità competente conclude con provvedimento espresso e motivato il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale nei centocinquanta giorni successivi alla presentazione dell'istanza di cui all'articolo 23, comma 1. Nei casi in cui è necessario procedere ad accertamenti ed indagini di particolare complessità, l'autorità

giungere i centocinquanta giorni del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale.
La novella del 2011 relativa al termine massimo per la conclusione del procedimento non appare di portata tale da comportare l'abrogazione di quanto disposto dalle Linee Guida di cui al D.M. del 10 settembre 2010 relativamente ai termini né da far ritenere superata la copiosa produzione giurisprudenziale relativamente ai termini stessi. Sembra difatti attuale l'affermazione giurisprudenziale secondo cui essendo stato fissato il termine dal legislatore nell'esclusivo interesse del soggetto che chiede l'autorizzazione, spetta solo a lui pretenderne il rispetto e lamentarsi dell'eventuale inosservanza dello stesso, mentre gli altri soggetti sarebbero carenti di tale interesse.[15]
Tra i tanti profili che si pongono all'indagine sul termine per la conclusione del procedimento appare di particolare interesse quello relativo alle conseguenze del mancato rispetto dello stesso, che vengono esplicitate dalle Linee Guida approvate con D.M. del 10 settembre 2010, ai punti 14.16 e 14.17 in conformità con quanto affermato dalla giurisprudenza a proposito. Il mancato rispetto del termine per la conclusione del procedimento comporta un triplice ordine di conseguenze:
a) Il risarcimento del danno ingiusto da parte delle Amministrazioni causato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento ex art.2 della L. 241/1990;
b) l'esercizio dei poteri sostitutivi, ovvero restano ferme le disposizioni regionali e statali relative all'esercizio dei poteri sostitutivi;
c) la possibilità di ricorrere avverso il silenzio dell'Amministrazione, ovvero restano ferme le disposizioni di cui all'art.2, comma 8 della L. n.241/1990 in tema di ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione.
Concludendo possiamo affermare che nel procedimento unico di cui all'art.12 del D. Lgs. 387/2003 vanno a confluire tutte le valutazioni e le manifestazioni di volontà delle varie amministrazioni che sono ordinariamente competenti. Quindi le suddette manifestazioni si estrinsecano in seno alla conferenza di servizi, seguendo le regole della conferenza stessa. E all'esito del procedimento unico avremo l'autorizzazione unica che sostituisce tutti gli atti amministrativi necessari alla costruzione e l'esercizio degli impianti e costituisce titolo necessario e sufficiente per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e opere connesse.

4. I problemi applicativi dell'autorizzazione unica di cui all' art.12 del D. Lgs.387/2003

L' autorizzazione unica disciplinata dall'art.12 del D.Lgs. 387/2003 ha dato adito a molte controversie sul piano applicativo, assurte spesso all'attenzione della giurisprudenza soprattutto in riferimento a quattro aspetti: quello delle competenze, quello dell'applicabilità dell'autorizzazione unica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome; quello della conferenza dei servizi e quello dei limiti regionali alla produzione di energia elettrica.
Relativamente al primo aspetto il D.Lgs. 387/2003 all'art.12 assoggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili all'autorizzazione unica e dispone la competenza delle Regioni (o delle Province delegate) ad adottarla, le Regioni quindi non potrebbero creare una competenza autorizzatoria a favore dei Comuni e la normativa regionale che di-

competente, con atto motivato, dispone il prolungamento del procedimento di valutazione sino ad un massimo di ulteriori sessanta giorni dandone comunicazione al proponente."

[15] C.f.r.T.A.R. Campania, Napoli, sez.V, n.1479/2010

sponesse in tal senso sarebbe affetta da illegittimità costituzionale.[16]

Relativamente al secondo aspetto ovvero dell'applicabilità del D.Lgs 387/2003 alle Regioni c.d. a statuto speciale, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che in mancanza di norme applicative della Direttiva Comunitaria 2001/77/CE emesse dalle Regioni Autonome, troveranno applicazione quelle nazionali ossia troverà applicazione il D.Lgs.387/2003.[17] Relativamente all'applicabilità della disciplina dell'autorizzazione unica è intervenuta la Corte costituzionale[18] che ha affermato che la stessa si

[16] Per tale motivo la Corte costituzionale con sentenza 4 giugno 2010, n.194 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n.22, recante *Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise.*

[17] T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez.I, 25 maggio 2012 n.189. Afferma il Collegio: "Giova rammentare che l'art.17 della Costituzione riserva alla potestà concorrente la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; al che consegue che la Regione ha bensì il potere, in tale settore, di dare autonoma applicazione alle Direttive comunitarie; ma, se non lo fa, in applicazione dell'art.11, comma 8, della L. n.11 del 2005, una volta scaduto il termine per provvedere, dovrà applicare le disposizioni nazionali nel frattempo (eventualmente) intervenute. Giova rammentare, infatti, che l'art.19 del D.Lgs. n.387 del 2003 fa salve "le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi Statuti speciali e delle relative norme di attuazione", precisando altresì, all'art.10, comma 3, che tutte "le Regioni possono adottare misure per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, aggiuntive rispetto a quelle nazionali." Ne consegue che, laddove la Regione Autonoma non abbia emesso o non intenda emettere proprie norme applicative della Direttiva, proprio in ragione della estrema rilevanza della materia, dovrà applicare quelle nazionali (sul punto, con riferimento al D.Lgs. n. 387 del 2003, si veda: TAR Sicilia-Palermo n.274/10 e, sul principio, ancorchè in fattispecie diversa: Cass. n.12131/11 e TAR F.-V.G. n.93/12).". Vedi CHIARA CREMONA, Nota a T.A.R. Friuli Venezia-Giulia, sez.I, 25 maggio 2012, n.189, in Riv.giur. amb.,2012, fasc.6, p.780. Afferma l'Autrice: "La sentenza in commento, avente ad oggetto l'impugnazione dell'autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia alimentata da fonti rinnovabili, consente di soffermarsi su alcune tematiche di significativa rilevanza che sono già state affrontate dalla dottrina e dalla giurisprudenza. In primo luogo i ricorrenti contestano l'applicabilità delle disposizioni di cui al D.Lgs. 387/2003 alle Regioni c.d. a statuto speciale sostenendo che, secondo quanto disposto dall'art.19 del citato decreto, le Regioni autonome devono regolare la materia sulla base dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione, sicché, ove esse non abbiano provveduto all'approvazione di specifiche norme finalizzate all'attuazione della direttiva comunitaria, la lacuna non può essere colmata applicando la normativa nazionale. Il Collegio, dopo aver ricordato che la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" è riservata alla legislazione regionale concorrente ai sensi dell'art.17 della Costituzione, sottolinea che, nel caso in cui la Regione autonoma non abbia emanato proprie norme applicative della direttiva, dovranno comunque applicarsi le disposizioni nazionali, in conformità ai principi comunitari dettati dalla direttiva 2001/77/CE che hanno previsto un regime autorizzatorio semplificato, al fine di favorire lo sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili.
Del resto lo stesso art.19 del D.Lgs. 387/2003 prevedendo una clausola di riserva in favore della regolamentazione su base regionale vuole comunque riaffermare il principio dell'applicabilità in via generale dello stesso decreto onde evitare che il procedimento rimanga sfornito di tutela giuridica. Ugualmente in ordine al secondo motivo di doglianza –secondo cui in assenza di una pianificazione territoriale specifica, non sarebbe possibile autorizzare la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola – il Collegio osserva che, in assenza di tali previsioni, debbono comunque applicarsi le disposizioni statali che consentono l'ubicazione di tali impianti anche in zona agricola."

[18] Corte cost., sent. n.275 del 2012, cit., punto 5 della motivazione . Afferma la Corte:"il regime dell'autorizzazione unica, configurato dall'art.12 del d.lgs. n.387 del 2003, ulteriormente definito nelle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, e modificato dall'art.5 del d.lgs. n.28 del 2011, ha valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento. (…). L'art.12 del d.lgs. n.387 del 2003, rubricato "Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative", ha previsto, al comma 10, l'approvazione , in Conferenza unificata, delle linee guida "per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3", vale a dire del procedi-

mento di autorizzazione unica, che ha visto la sua prima configurazione appunto nel comma 3 del citato art.12. Ulteriore compito affidato dalla norma primaria alla sede concertata è stato quello di definire i criteri per l'inserimento degli impianti nel paesaggio, e qui, secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n.308 e n.275 del 2011), hanno trovato bilanciamento i valori, potenzialmente configgenti, della produzione di energia con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, con modalità rispettose delle diverse competenze in rilievo. Come già detto, l'inapplicabilità delle linee guida alla Provincia autonoma di Trento è stata riconosciuta in riferimento proprio ed esclusivamente a quest'ultimo profilo della disciplina; quanto, invece, ai profili procediementali dell'autorizzazione unica, la normativa introdotta dalle linee guida costituisce la necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art.12 del d.lgs. n.387 del 2003, raggiunta secondo il meccanismo dell'intesa con le Regioni e le Province autonome, e dunque vincolante su tutto il territorio nazionale." . Come nota alla suddetta sentenza vedi V.TAMBURRINI, *Sull'applicabilità della normativa statale in tema di energie rinnovabili alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome,* in *Giur. cost*., 06, p.4390 ss. Afferma l'autrice: "Va segnalata tuttavia la precisazione, per la verità già contenuta in una sentenza precedente, secondo la quale, nessuna delle competenze primarie evocate dalla Provincia ricorrente risulta "strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia." dall'espressione sembra possibile ricavare in realtà due diverse valutazioni della Corte. Nell'enfatizzare la mancanza di stretta inerenza all'energia, la Corte, in verità, non nega che materie come l'urbanistica, la tutela del paesaggio, i lavori pubblici, l'utilizzazione di acque pubbliche con esclusione delle grandi derivazioni a scopo idroelettrico-solo per citare alcune delle competenze richiamate dalla difesa regionale- presentino profili di interferenza con la materia energia; né si vede come si potrebbe affermare il contrario. Lo stesso legislatore nazionale ha del resto ravvisato la presenza di settori di interferenza tra la materia dell'energia e quelle dell'ambiente e della tutela del paesaggio, prevedendo che l'autorizzazione per la costruzione di impianti di produzione di energia rinnovabile e le altre attività connesse sia rilasciata dalla Regione e dalle province delegate dalla Regione nel rispetto della normativa in materia di ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico; e che le linee guida per il procedimento di rilascio di tale autorizzazione siano approvate in Conferenza unificata. E' quindi da ritenere che, ricorrendo a quella espressione, la Corte intenda, piuttosto escludere che le competenze provinciali sulle richiamate materie siano in grado di fondare una competenza primaria della provincia autonoma in materia di energia. Il giudizio della Corte contribuisce così ad assimilare la condizione delle autonomie speciali a quella delle Regioni ordinarie. Rispetto a queste, infatti, la Corte ha respinto l'ipotesi che vi siano ambiti della materia "energia" attribuibili alla sfera di competenza residuale delle Regioni, superando così le preoccupazioni che parte della dottrina aveva prospettato nei primi commenti relativi alla voce *de qua*."

> applica all'intero territorio nazionale e che le linee guida, relativamente all'autorizzazione unica, si applicano anche alle Provincie autonome. Sempre la Corte ha ribadito che l'art.12 del D.Lgs. 387/2003 va incluso tra i principi fondamentali della materia "energia",[19] norma vincolante anche le Regioni a statuto speciale.

[19] Corte cost., sent. 11 ottobre 2012 n.224, punto 4.3 della motivazione. Vedi altresì il punto 4.2 della motivazione ove afferma la Corte: "Questa Corte ha incluso l'art.12 del d.lgs. n.387 del 2003 – attuativo della normativa europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili – tra i princìpi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (ex plurimis, sentenze n.192 del 2011, n.124 del 2010, n.282 del 2009). Poiché la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricade negli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, questa Corte ha ulteriormente precisato che "l'armonizzazioe profilata nell'art.12 del d.lgs. n.387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili". Ciò sul presupposto che, pur rivolgendosi il d.lgs. n.387, nella sua interezza, soltanto alle Regioni ordinarie – in base alla "clausola di salvezza" contenuta nell'art.19 del medesimo decreto – la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome "deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia" (sentenza n.275 del 2011)". Come nota alla suddetta sentenza vedi G. LANDI, *La Corte Costituzionale si pronuncia nuovamente contro i limiti regionali allo sviluppo di impianti ad energia rinnovabile,* in *Riv. giur. ambiente,* 2013, 02, p.224. Afferma l'autrice:"la Corte richiama la sua interpretazione secondo cui, pur non trascurandosi la rilevanza rivestita dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio nell'ambito dello sviluppo di impianti eolici, anche le Regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto dei principi fondamentali in materia di "energia" dettati dal legislatore nazionale. L'art.12

Relativamente al terzo aspetto ovvero alla conferenza dei servizi abbiamo che l'autorizzazione unica, che va a sostituire tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari[20], si basa appunto sul funzionamento della conferenza dei servizi, tale conferenza è obbligatoria, difatti ai sensi del comma 3 dell'art.12 del D.Lgs. 387/200,3 deve essere convocata dalla Regione nei trenta giorni successivi al ricevimento della domanda della autorizzazione.

Proprio in quella sede devono essere espresse tutte le determinazioni delle Amministrazioni interessate, in modo tale da assicurare l'unicità del procedimento, tramite il coordinamento dei vari interessi pubblici, rilevanti per l'autorizzazione unica.[21]

La mancata indizione della conferenza di servizi o la mancata partecipazione di Amministrazioni titolari di una competenza primaria comporta l'illegittimità dell'autorizzazione unica in quanto risulterebbe frustrata la finalità perseguita dal legislatore che è quella di favorire la composizione degli interessi antagonisti tramite la predisposizione di una sede unitaria di confronto ritenuta come la più idonea per il superamento delle eventuali ragioni di dissenso o di contrasto.[22]

Le Amministrazioni interessate devono esprimere il proprio eventuale dissenso, a pena di inammissibilità, motivatamente all'interno della conferenza di servizi; è stato ritenuto illegittimo, per incompetenza assoluta, il parere espresso da una delle autorità, quale la Soprintendenza, al di fuori della conferenza di servizi.[23]

Il dissenso deve essere congruamente motivato ed espresso con atto "costruttivo" indicando le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.[24]

L'autorizzazione unica quindi è omnicomprensiva, sostituisce tutti gli atti amministrativi necessari alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e opere connesse e costituisce il titolo per la costruzione e l'esercizio di detti impianti.

Relativamente al quarto aspetto ovvero alla possibilità per le Regioni di stabilire alcune limitazioni alla quantità di energia elettrica generabile nel proprio territorio da fonti rinnovabili abbiamo diverse sentenze che hanno ritenuto tali limitazioni talvolta in contrasto con la Costituzione, talaltra in contrasto con le direttive comunitarie e infine tale problematica sembra risolta dal D.M. 15 marzo 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico, noto come decreto B*urden Sharing*.

La Regione Molise, con L.R. n.15 del 2008, art.3, in attesa della definizione degli obiettivi indicativi regionali da parte della Conferenza Unificata, aveva subordinato il rilascio dell'autorizzazione unica al rispetto di alcuni

---

del D.Lgs. 387/2003 viene, infatti, definitivamente classificato dal Giudice delle leggi come "norma fondamentale di principio della materia "energia" (…) espressione di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici" (cfr. punto 4.3 della sentenza in esame). Nel caso di specie, dunque, non rilevano tanto gli specifici parametri localizzativi degli impianti produttivi a fonte rinnovabili, stabiliti a livello nazionale da apposite linee guida emanate in attuazione del richiamato D.Lgs. 387/2003, parzialmente applicabili agli Enti ad autonomia speciale – come ricordato dalla Regione Sardegna nella sua memoria – ma trova diretta ed immediata applicazione il principio generale contenuto proprio in tale norma, capace di delimitare

[20] Cons. Stato, sez. VI, 22 febbraio 2010, n.1020, in www.ambientediritto.it.

[21] T.A.R. Campania, Napoli, sez.V, n.1479/2010. Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez.I, 9 settembre 2009, n. 1478.

[22] *Ex multis* T.A.R. Molise, sez. I, 8 marzo 2011, n.98.

[23] T.A.R. Molise, sez.I, n.98/2011, cit.; T.A.R. Sicilia Palermo, sez I, 2 febbraio 2010, n.1297.

[24] T.AR.. Calabria, Catanzaro, 12 gennaio 2011, n.32 riguardante l'obbligo del Comune dissenziente sul cui territorio deve sorgere l'impianto.

limiti quantitativi previsti per ciascuna fonte rinnovabile sia relativamente al numero massimo di impianti installabili sia relativamente alla potenza massima complessiva autorizzabili. Tali limitazioni secondo la Corte costituzionale determinando di fatto la sospensione delle autorizzazioni di tutti gli impianti eccedenti i limiti previsti fino alla ripartizione degli obiettivi tra le Regioni sono in contrasto con l'art.12, comma 4, del D.Lgs. 387/2003 che nel fissare il termine per la conclusione del procedimento, sancisce un principio fondamentale che vincola anche il legislatore regionale.[25]

La Regione Basilicata, con L.R. n.9 del 2006, art.3, aveva posto un limite massimo alla produzione di energia elettrica derivante da fonte eolica. Tale limite secondo il Consiglio di Stato si pone in contrasto con la normativa europea, quindi in virtù del principio della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale l'art.3 della L.R. n.9 del 2006 deve essere disapplicato. Quindi proprio in considerazione del favor della normativa europea delle fonti rinnovabili e degli impegni assunti con il protocollo di Kyoto è preclusa al legislatore nazionale, sia statale che regionale, la possibilità di introdurre un limite massimo alla produzione di energia da fonti rinnovabili.[26]

Il D.M 15 marzo 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico c.d. *Burden Sharing* ha espressamente riconosciuto alle Regioni e alle Provincie autonome la possibilità di stabilire limiti massimi alla produzione di energia per le fonti rinnovabili.[27]

5. Le Linee Guida approvate con il D.M. del 10 settembre 2010

L'art.12, comma 10, del D. Lgs. 387/2003[28] prevede che in sede di Conferenza unificata su

[25] Corte cost, sent. 6 novembre 2009, n.282: "Sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art.117, terzo comma, Cost., gli artt. 3 e 5 della Legge della Regione Molise n.15 del 2008, che, in attesa della definizione degli obiettivi indicativi regionali, subordinano al rispetto di specifici limiti il rilascio delle autorizzazioni all'installazione di impianti ed estendono l'operatività dei medesimi limiti ai procedimenti amministrativi in corso, relativamente alle fasi istruttorie non ancora esaurite. Le disposizioni violano il principio fondamentale fissato dall'art.12, comma 4, del D.Lgs. n.387 del 2003, che impone la conclusione del procedimento autorizzatorio entro il termine perentorio di centottanta giorni, precetto ispirato "alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità" è volta a garantire, "in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo" (Restano assorbite le ulteriori censure riferite agli artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lettere a) ed e), Cost.). Nel senso che l'indicazione del termine per la conclusione delle procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica costituisce principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", v. la citata sentenza n.364/2006."

[26] Cons. Stato, Sez.V, sent. 10 settembre 2012 n.4768: "La previsione di limiti massimi alla produzione di energia elettrica da fonte eolica si pone in radicale contrasto con la normativa europea, la quale impone agli Stati membri la promozione in via prioritaria delle fonti energetiche rinnovabili e fissa soglie minime alla produzione delle medesime, che deve avvenire in regime di libero mercato concorrenziale."

[27] D.M. 15 marzo 2011 del Ministero dello Sviluppo Economico, *Definizione e quantificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione delle modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle provincie autonome (c.d. Burden Sharing*), art.6: "Fermi restando gli obiettivi previsti dalla Tabella A di cui all'articolo 3 del presente decreto, le regioni e le provincie autonome possono stabilire, anche sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n.28 del 2011 e di cui al paragrafo 17.2 del D.M. 10 settembre 2010, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n.219, i limiti massimi alla produzione di energia per singola fonte rinnovabile in misura non inferiore a 1,5 volte gli obiettivi previsti nei rispettivi strumenti di pianificazione energetica per la medesima fonte."

[28] D. Lgs. del 29 dicembre 2003, n.387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno*

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 vengano approvate le linee guida per lo svolgimento del procedimento relativo all'autorizzazione unica. Le Regioni adeguano le proprie discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle stesse ed in caso di mancato adeguamento entro il suddetto termine, trovano applicazione le linee guida nazionali.

Le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono state approvate con D.M. 10 settembre 2010 e disciplinano le modalità amministrative nonché i criteri tecnici da applicarsi alle procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti energetiche rinnovabili.[29]

Si pone un duplice ordine di problemi riguardante da un lato il rapporto delle Linee Guida e i testi normativi aventi forza di legge quali il D.Lgs. 387/2003 e il D. Lgs. 28/2011, dall'altro il rapporto tra le Linee Guida ministeriali e quelle regionali.

Relativamente al primo aspetto è pacifico che i testi normativi aventi forza di legge prevalgano di fronte ad eventuali disposizioni difformi dettate dal decreto ministeriale, tuttavia ad un esame del decreto ministeriale sembra che le sue disposizioni siano state dettate quasi integralmente nell'ottica della specificazione del D. Lgs. 387/2003. Da un esame poi del D. Lgs. 28/2011 i frequenti richiami contenuti in quest'ultimo[30] al d.m. del 10 settembre 2010 fanno ritenere che il decreto ministeriale non sia superato.

Relativamente al secondo aspetto le stesse parole adoperate dalla legge che usa il verbo "adeguarsi" e quanto affermato dalla Corte Costituzionale fanno ritenere che le Regioni non possano discostarsi dalle linee Guida nazionali.[31] Infatti il dato letterale, ossia l'uso del verbo adeguarsi indica che le Regioni non potrebbero dettare linee guida che si discostino da quelle nazionali. D'altra parte la Corte costituzionale è stata chiara nell'affermare che se la disciplina relativa ai titoli abilitativi per la realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili attiene alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui all'art.117, terzo comma, della Costituzione, invece

dell'elettricità, art.12, comma 10, *Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative:*"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. 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."

[29] Cfr. A. QUARANTA, *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica,* in *Amb. & Svil.*, p.47 e ss. (parte prima) e p.141 e ss. (parte seconda); M. SANTINI, *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli territoriali:le linee guida della Conferenza Unificata,* in *Urb. e App.*, 2010, 3, p.283 e ss.

[30] Cfr. l'art. 5, comma 1, e l'art. 6, comma 1, del D. Lgs. n..28/2011.

[31] N. DURANTE, *Il Procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione, alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2-3, p.73 ss. . Afferma l'autore: "Le Regioni devono adeguare alle linee guida le rispettive discipline interne entro novanta giorni dalla data di loro entrata in vigore e, nel fare questo, possono effettuare ulteriori interventi di semplificazione. Decorso inutilmente il termine, esse si applicano automaticamente ai procedimenti in corso, che sono conclusi in base alla previgente normativa, se riferiti a progetti completi della soluzione di connessione alla rete elettrica e purché siano intervenuti i pareri ambientali prescritti."

l'emanazione delle Linee Guida è espressione della competenza statale di natura esclusiva che vige in materia di tutela dell'ambiente.[32]
Le Linee Guida nazionali sembrano aver recepito quanto enucleato dalla giurisprudenza in tema di procedimento unico ed autorizzazione unica.
Dispongono le Linee Guida[33] che tutte le valutazioni e volizioni delle Amministrazioni coinvolte devono essere espresse in seno alla conferenza dei servizi, anche gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità e di valutazione di impatto ambientale (che può comprendere la valutazione di incidenza, quando necessaria)[34] contenuti in provvedimenti espressi e motivati vanno a confluire nella conferenza di servizi. I lavori della conferenza di servizi restano sospesi fino al termine prescritto per la conclusione delle suddette procedure. Naturalmente il fatto che la verifica di assoggettabilità e la valutazione di impatto ambientale siano stati concepiti come sub-procedimenti autonomi sembra porsi in contrasto con la natura decisoria della conferenza dei servizi.
Infine l'autorizzazione unica[35]sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o assenso di competenza delle Amministrazioni coinvolte e costituisce sia titolo a costruire ed esercire l'impianto, le opere connesse e le infrastrutture che, ove occorra, dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere[36].

6. Conclusioni

Il legislatore in attuazione delle disposizioni comunitarie[37]ha adottato[38] e poi confermato[39]un

[32] Corte cost. n.119/2010, che richiama le sentenza n.364/2006 e n.383/2005.
[33] D.M. del 10 settembre 2010, *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili;* art.14.1: " Il procedimento unico si svolge tramite conferenza di servizi, nell'ambito della quale confluiscono tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili. Resta ferma l'applicabilità dell'articolo 14-bis della legge n.241 del 1990 in materia di conferenza di servizi preliminare."
[34] D.M. del 10 settembre 2010, *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili;* art.14.13:" Gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, comprensive, ove previsto, della valutazione di incidenza nonché di tutti gli atti autorizza tori comunque denominati in materia ambientale di cui all'art.26 del decreto legislativo n.152 del 2006 e successive modificazioni e integrazioni, sono contenuti in provvedimenti espressi e motivati che confluiscono nella conferenza dei servizi. Ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 4, della legge n.241 del 1990, i lavori della conferenza dei servizi rimangono sospesi fino al termine prescritto per la conclusione di dette procedure. Decorso il termine di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n.26, comma 2, del medesimo decreto legislativo n.152 del 2006, ovvero dei diversi termini previsti dalle norme regionali di attuazione, per la decisione in materia di valutazione di impatto ambientale implica l'esercizio del potere sostitutivo di cui al medesimo articolo 26, comma 2."
[35] D.M. del 10 settembre 2010, *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili;* art. 15.1 "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." Art.15.2: "
[36] D.M. del 10 settembre 2010, *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili;* art. 15.1 "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." Art.15.2: "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."
[37] Direttiva 201/77/CE; Direttiva2009/28/CE.
[38] D.Lgs. n.387/2003.
[39] D.Lgs. n.28/2011.

modello di procedimento unico e autorizzazione unica affidato alle Regioni e basato sulla conferenza di servizi, disciplinato dall'art.12 del D.Lgs. n.387/2003, dalle Linee Guida, approvate con D.M. del 10 settembre 2010, e dalle relative disposizioni delle Regioni e delle Province autonome. E' stato introdotto un procedimento unico al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate e nel quale confluiscono tutte le valutazioni e le relative manifestazioni di volontà delle Amministrazioni competenti. Al termine del procedimento unico viene rilasciata l'autorizzazione unica che sostituisce tutti gli atti amministrativi necessari alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e opere connesse e costituisce il titolo per la costruzione e l'esercizio di detti impianti.