

# FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI TRA OBBLIGHI E SEMPLIFICAZIONI

## Spinta normativa e giurisprudenziale verso la transizione energetica

7 novembre 2022

### *Presentazione*

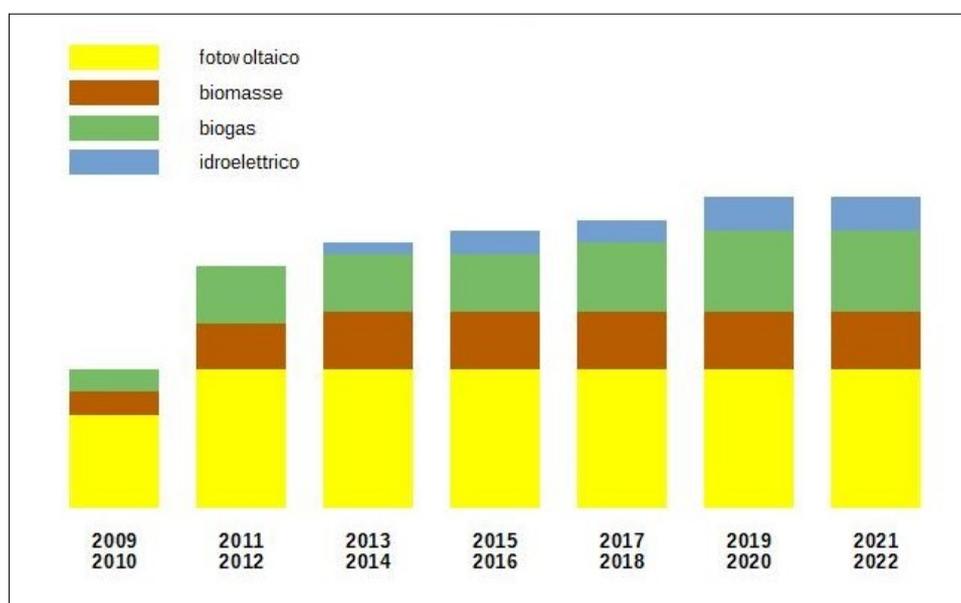
Il momento storico che stiamo vivendo è caratterizzato dalla centralità della materia energetica e da una forte spinta verso la realizzazione e l'utilizzo di impianti di produzione da fonti rinnovabili, quali ad esempio gli impianti idroelettrici, i biodigestori, i fotovoltaici e gli eolici (questi ultimi non adatti al contesto dell'area milanese).

Il webinar "Fonti energetiche rinnovabili tra obblighi e semplificazioni, spinta normativa e giurisprudenziale verso la transizione energetica", organizzato dall'Area Ambiente e tutela del territorio di Città metropolitana di Milano, sviluppa un'analisi dei livelli legislativi e giurisprudenziali (dalla Raccomandazione UE 2022/822 alle recenti decisioni della Corte costituzionale), con i preziosi contributi della DG Energia della Commissione Europea, dell'Avvocatura dello Stato e del TAR di Milano.

Città metropolitana, sulla base di una rilettura di alcuni casi di studio, ricostruisce il quadro delle regole che governano il bilanciamento degli interessi tra le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio e quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili.

### *Quadro di riferimento*

Nell'attività istituzionale di Città metropolitana rientra l'autorizzazione degli impianti di produzione energia da fonti rinnovabili di taglia medio-grande; i piccoli impianti, molto diffusi, sono di competenza comunale<sup>1</sup>.



Negli ultimi 10 anni Città metropolitana ha autorizzato la costruzione e l'esercizio di di 50 impianti, per una potenza complessiva di circa 34,6 MW. A fronte di questo numeri, non elevati, si rileva la complessità della gestione delle istanze autorizzatorie, che comporta un lavoro delicato di pesatura e mediazione tra i differenti interessi delle parti.

<sup>1</sup> Hanno collaborato alla stesura: Stefano Bardo, Francesca Pollastro, Manuela Tosi, Laura Zanetti.

Spesso occorre richiedere modifiche e rielaborazioni dei progetti che comportano più passaggi istruttori, con conseguente allungamento dei tempi di approvazione. Si tratta di un lavoro impegnativo anche dal punto di vista relazionale perché occorre trovare un punto di equilibrio tra i diversi attori, per evitare i contenziosi.

Il contenzioso è sempre da evitare, perché “sospende” le decisioni e i progetti e determina un’importante mole di lavoro. La Città metropolitana di Milano ha gestito negli ultimi anni 8 ricorsi e appelli, anche con richiesta danni, con dispendi enormi di tempo ed energie da parte del personale. Gli stessi hanno, ovviamente, bloccato altrettanti progetti.

Analizzando le autorizzazioni rilasciate da Città metropolitana, sul totale degli impianti autorizzati, 21 sono fotovoltaici, 15 sono per la produzione di biogas o biometano, 11 sono i mini-idroelettrici e 5 sono impianti a biomassa legnosa o vegetale. Tra gli impianti non di competenza di CMMi ma di notevole contributo, si segnalano i geotermici a pompa di calore, che sfruttano la falda sotterranea per la produzione di calore.

In tutta la Regione Lombardia sono presenti 146.991 impianti, per una potenza complessiva di 8.640 MW, quindi gli impianti autorizzati da Città metropolitana rappresentano lo 0,4% del totale delle FER lombarde. Peraltro la Lombardia è la regione con la maggior potenza autorizzata in Italia, coprendo il 13% delle FER nazionali (dati GSE 2020).

La limitata rilevanza della produzione di FER in Città metropolitana si spiega con le caratteristiche del territorio che fondamentalmente ha una vocazione economica differente (produttiva industriale, per servizi e terziario, agricola) ed è di conseguenza fortemente antropizzato, privo di corsi d’acqua da sfruttare per l’idroelettrico (fatta eccezione per gli impianti micro) e senza condizioni di vento favorevoli alla realizzazione di parchi eolici. La limitata disponibilità di aree inedificate non favorisce lo sviluppo del fotovoltaico; gli impianti realizzati sui tetti degli edifici, di piccole dimensioni e quindi in capo alle autorizzazioni comunali, sono relativamente numerosi, per quanto non esattamente quantificabili. Una stima del numero dei progetti approvati dai Comuni nel territorio metropolitano evidenzia numeri esigui, contenuti entro le 200 unità (dati forniti dalla Task Force regionale Survey PNRR).

Analizzando gli impianti autorizzati da Città metropolitana, è importante riscontrare come facciano uso di fonti differenziate; ogni tipologia di impianto funziona in tempi e con logiche diverse, il fotovoltaico quando c’è il sole, l’idroelettrico se e dove c’è un salto d’acqua con portata sufficiente, il biogas fa fronte alla valorizzazione di scarti, di origine agricola, nel caso dei reflui della zootecnia, o civili come per lo smaltimento della FORSU. Su quest’ultimo tema è importante sottolineare come la diffusione del biogas, soprattutto connesso all’agricoltura, consente di far fronte al problema della dispersione di CH<sub>4</sub> nell’aria che è un forte gas climalterante.

Gli impianti fotovoltaici, incentivati massicciamente una decina d’anni fa’, sono poco diffusi perché la realizzazione di impianti di grossa taglia mal si coniuga col contesto fortemente urbanizzati di Città metropolitana, dove i territori agricoli hanno valore prioritario per la produzione alimentare o per la tutela degli ecosistemi.

Gli idroelettrici, modestamente diffusi, sono di piccola taglia e sfruttano i salti d’acqua dei fiumi presenti sul territorio metropolitano.

Gli impianti di produzione di biogas hanno avuto un importante sviluppo recente in realtà gli impianti a biogas ci sono stati fin dall’inizio, lo sviluppo recente è quello del biometano dovuto all’incentivazione a partire dal 2013, grazie al riconoscimento normativo del biometano come “non rifiuto” e sono utili sia per smaltire i reflui zootecnici che per trattare la frazione organica dei rifiuti urbani; questi impianti funzionano in modo continuo e possono restituire gas da reimmettere nelle reti oppure energia elettrica prodotta da generatori alimentati a biogas.

La combustione di biomasse, solide o liquide, hanno il problema dell'approvvigionamento (esemplare l'esempio degli impianti a olio di palma, il maggiore combustibile è l'olio di colza) e dell'emissione di polveri.

### ***Difficoltà nell'affermazione delle FER***

L'incentivazione alla produzione di FER stabilita dagli obiettivi e dagli orientamenti normativi comunitari e nazionali non ha avuto riscontro immediato sulle proposte progettuali; negli ultimi due/tre anni Città metropolitana ha ricevuto due/tre istanze all'anno di approvazione di nuovi progetti.

Città metropolitana ha ricevuto però diversi stimoli da parte di aziende che manifestano l'esigenza di realizzare impianti FER per autoconsumo e per far fronte anche nel breve periodo all'emergenza dei costi energetici; le richieste vanno anche nel senso della concertazione dei più opportuni e veloci percorsi amministrativi per approvare i progetti.

L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato come l'approvazione dei progetti per impianti di produzione di FER è spesso andata incontro a difficoltà, quali la laboriosità e la lunghezza dei procedimenti autorizzatori e l'elevato contenzioso sulle autorizzazioni.

Le difficoltà incontrate riguardano alcune categorie di criticità, riconducibili a:

- complessità del procedimento autorizzatorio che deve pesare e tenere conto di plurimi interessi e di posizioni diverse o contrastanti;
- scarsa qualità progettuale e sottovalutazione degli aspetti non tecnici;
- generalizzata diffidenza o palese contrarietà nei confronti degli questi impianti FER per l'impatto percettivo;
- Esasperazione della cosiddetta sindrome Nimby, riscontrata soprattutto sui progetti innovativi, e dovuta spesso a scarsa conoscenza ignoranza dei sistemi di produzione di energia.

Il procedimento autorizzatorio unico comprende, per definizione, una serie di titoli che devono confluire in un unico procedimento, in capo a Città metropolitana e che devono essere rilasciati da altri Enti, i Comuni, i Parchi regionali, la Soprintendenza e altri. Ogni Ente ha propri strumenti di pianificazione e valutazione, proprie sensibilità e priorità.

La composizione delle differenti posizioni è uno dei passaggi più delicati dell'iter approvativo ed è il passaggio sul quale si concentra il contenzioso.

La diffidenza nei confronti di questi progetti è intrinsecamente connessa alla scarsa conoscenza degli stessi e alla "paura" che dalla costruzione e dall'esercizio derivano danni o svantaggi ambientali localmente anche intensi. I progetti hanno talvolta un approccio troppo ingegneristico, poco declinato nella realtà territoriale nella quale dovrebbero ricadere, con possibile sottovalutazione degli impatti ambientali e quindi dell'individuazione di soluzioni mitigative e compensative. Il miglioramento delle proposte progettuali passa attraverso successive fasi di modifica e integrazione, con evidente aggravio del procedimento.

L'origine comune della difficoltà dell'accettazione della presenza di impianti da fonti rinnovabili nasce dal fatto che tali impianti, per natura, devono andare a collocarsi spesso in aree a valenza naturalistica, agronomica o su aree critiche per il rischio idrogeologico.

Quindi, a differenza degli impianti a fonti fossili, più inquinanti ma meno visibili perché ubicati in siti già a uso industriale e quindi "invisibili", gli impianti FER sono più appariscenti.

Ad esempio un fotovoltaico, se non è sul tetto di un edificio industriale, ricadrà in un terreno al quale si sottrarrà inevitabilmente l'utilizzo originario, che sia agricolo o a parco rappresenta in

entrambi i casi una perdita di valore. Un impianto idroelettrico dovrà essere collocato lungo un corso d'acqua e avrà inevitabili criticità paesaggistiche e idrologiche. Gli impianti che producono biogas si collocano nei pressi di aziende agricole, spesso ubicate in aree paesisticamente sensibili o addirittura in Parchi. Se poi il biogas viene prodotto dalla lavorazione e inertizzazione dei rifiuti l'ostilità nei confronti di tali impianti viene da sé.

Altro problema legato alle FER è la finestra degli incentivi limitata a certi periodi e variabile nella tipologia e nei modi dell'incentivazione. Ciò fa sì che possano aumentare i contenziosi dovuti alla perdita degli incentivi per presunti ritardi o a progetti modificati in corsa per inseguire il meccanismo incentivante.

### ***Una nuova sensibilità***

I recenti sviluppi normativi hanno riconosciuto pari valore alla tutela dell'ambiente e dell'ecologia, del paesaggio e alla necessità di avere energia da fonti rinnovabile, anche per combattere i cambiamenti climatici attraverso una riduzione delle emissioni climalteranti.

Alla produzione di energia rinnovabile è riconosciuto un valore di tutela dell'ambiente.

Anche alcune sentenze riguardanti contenziosi su progetti approvati, o diniegati, da Città metropolitana, sanciscono l'importanza della corretta valutazione dell'esigenza di produrre energia da fonti rinnovabili, da bilanciare con le esigenze di tutela dell'ambiente, dell'ecologia e del paesaggio.

La ponderazione delle motivazioni espresse dai soggetti preposti alle rispettive tutele è in capo all'Ente che autorizza gli impianti, che deve "fare sintesi" e quindi concludere con un giudizio complessivo.

Tale ponderazione va oltremodo valorizzata nel territorio di Città metropolitana, dove la possibilità di realizzazione di impianti FER è limitata e, come dimostrato dai fatti, si concretizza in un limitato numero di iniziative.

Per costruire tale complesso giudizio è necessario che i progetti analizzino e valutino altrettanto compiutamente tutte le sensibilità e che contengano tutti gli accorgimenti necessari a ridurre gli impatti sulle diverse componenti.

È probabilmente anche necessaria la crescita, tra i proponenti e tra i valutatori, di una sensibilità nuova a livello generale che permetta l'ingresso di questi nuovi elementi visivi nel nostro paesaggio con più serenità: da una parte la consapevolezza che ci servono e vanno accettati, dall'altra una maggiore attenzione agli aspetti mitigativi-paesaggistici.

### ***Elementi strategici per evitare il contenzioso e favorire le FER***

Partendo dalla constatazione delle difficoltà evidenziate e facendo leva sugli sviluppi normativi e giurisprudenziali, per favorire lo sviluppo delle FER evitando contenziosi, è opportuno suggerire:

- sfruttare le recenti norme di semplificazione che ampliano la gamma di progetti approvabili con PAS, Procedura Autorizzatoria Semplificata;
- sfruttare i procedimenti autorizzatori, quali il 387/2003, per comporre le diverse sensibilità;
- sfruttare gli strumenti della Conferenza preliminare o della verifica di assoggettabilità alla VIA per affrontare problemi di impatto ambientale preliminarmente all'istanza istruttoria vera e propria;
- progettare gli impianti secondo criteri di sostenibilità e di "attenzione" agli impatti paesaggistici e ambientali, soprattutto qualora ricadano in contesti sensibili;

- motivare adeguatamente le scelte progettuali e gli scenari progettuali, anche valutando alternative e considerando tutte le sensibilità interessate.