

Energie rinnovabili e tutela dei beni culturali

Paola Marla Zerman
Avvocato dello Stato
Consigliere del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Corso di Diritto dei beni culturali, organizzato
dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma,
Roma **16 gennaio 2024**

I. In generale

La spinta europea per sviluppare le energie da fonti rinnovabili (FER), si scontra in Italia con i molteplici vincoli a tutela dei beni culturali e paesaggistici.

Non di rado, la giurisprudenza amministrativa è chiamata a dirimere il confronto, cercando di salvaguardare entrambi i valori che hanno un riconoscimento costituzionale





Occorre riconoscere che Il favor europeo per le rinnovabili, unitamente al continuo cambio di normativa e alla tendenza a rendere sempre meno rilevante il parere delle Soprintendenze, mette a rischio l'enorme patrimonio culturale e paesaggistico italiano.



I PARTE. I BENI CULTURALI

I.PATRIMONIO CULTURALE (art. 2 t.u.42/2004)

è costituito dai

beni culturali

Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.



beni paesaggistici

Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.



I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

Beni culturali (art.10, Parte II t.u.)

STATO, ENTI
PUBBLICI

cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali **con interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.**

le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie

VERIFICA DELL'INTERESSE CULTURALE da parte MIC

(fino ad allora i beni sono sottoposti a tutela, tranne opere meno 70 anni)

PRIVATI

Se vi è stata
**DICHIARAZIONE DI
INTERESSE CULTURALE**
(ART.13)

le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante

beni paesaggistici (art. 134 parte III)

Art. 124 aree tutelate per legge

- i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia
- i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina
 - i ghiacciai e i circhi glaciali;
 - i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
 - i territori coperti da foreste e da boschi,
 - i vulcani;
 - le zone di interesse archeologico

Dichiarati di notevole interesse pubblico (136-140)

Articolo 136 Immobili ed aree di notevole interesse pubblico

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di **bellezza naturale**, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali ;
- b) **le ville, i giardini e i parchi**, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente **valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici** ;
- d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista **o di belvedere**, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze

gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

Beni patrimonio culturale: contenuto del vincolo

Beni culturali

Beni paesaggistici

art. 21 l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad **autorizzazione** del soprintendente.

Articolo 146 Autorizzazione (paesaggistica)

I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, **né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.**

2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, **ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.**

Vincolo diretto

Vincolo indiretto



45 Prescrizioni di tutela indiretta

1. Il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure **e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.**

2. Le prescrizioni di cui al comma 1, adottate e notificate ai sensi degli articoli 46 e 47, sono immediatamente precettive. Gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni medesime nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici.



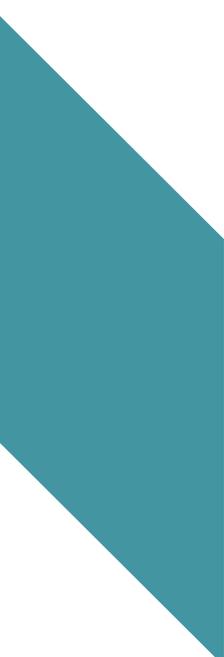
II PARTE: LE ENERGIE RINNOVABILI



A livello europeo, la direttiva 2001/2018 impegna gli Stati membri a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32 per cento. L'obiettivo è stato rivisto al rialzo con il piano Green Deal europeo ed il pacchetto “Fit for 55” (al 40 per cento) e dal piano REPower EU (almeno al 42,5 per cento, con il proposito di raggiungere il 45 per cento). La proposta di direttiva RED III traduce in norme vincolanti i traguardi prospettati da quest'ultimo piano.



La stessa direttiva n. 2018/2001/UE prevede, all'articolo 15, che gli Stati membri debbano assicurare che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili e delle relative reti elettriche siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica. Il successivo articolo 16 prevede che gli Stati membri istituiscano sportelli unici per offrire assistenza nell'intera procedura amministrativa di presentazione della domanda di autorizzazione e nella procedura autorizzativa e fissa in un due anni (prorogabile a tre anni in ragione di circostanze straordinarie) il termine massimo per la conclusione delle procedure autorizzative. Il periodo massimo di durata della procedura autorizzativa è ridotto a un anno (prorogabile a due) in caso di impianti di potenza inferiore a 150kW e di potenziamento di impianti esistenti.



In tale contesto, il PNRR - nell'ambito della Missione 2, Componente 2 “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile” - pone come obiettivo la “semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili *onshore* e *offshore*” (Riforma 1.1).

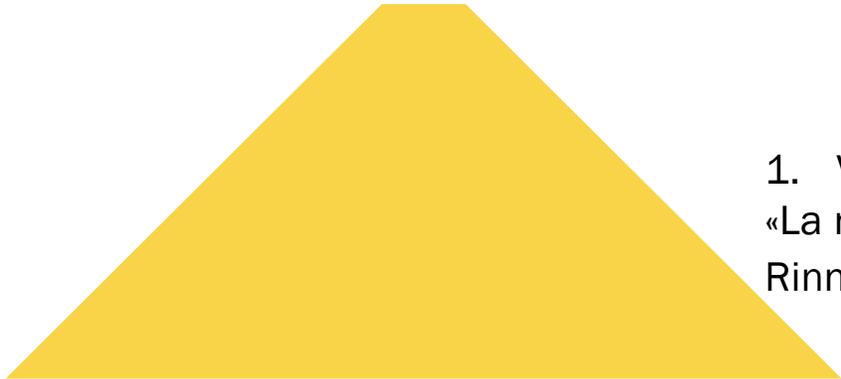
Il traguardo al 2024 si ritiene parzialmente conseguito con la pubblicazione del D.Lgs. n. 199/2021, di recepimento della direttiva 2001/2018, a cui sono seguite ulteriori semplificazioni introdotte nei mesi successivi, da ultimo con la conversione in legge dei decreti legge n. 13/2023 e n. 34/2023.





A fronte di una serie di interventi mirati alla semplificazione amministrativa delle procedure autorizzative, il quadro normativo mantenere un certo grado di complessità. Ciò è stato evidenziato anche dalla Commissione europea che, nell'ultimo country report, ha auspicato una razionalizzazione delle modifiche in un singolo testo normativo¹.

A tal proposito, è utile sin qui ricordare che l'articolo 26, comma 4 della legge n. 118/2022 (Legge sulla concorrenza 2021) delega il Governo ad adottare decreti legislativi di riordino e semplificazione della normativa in materia di fonti rinnovabili.



1. V. DOCUMENTAZIONE CAMERA DEI DEPUTATI
«La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche Rinnovabili» n. 47 del 27 giugno 2023

Le procedure amministrative di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili trovano disciplina nei decreti adottati in attuazione delle direttive dell'Unione europea in materia:

- **il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387**, di attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità;
- **il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28**, recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, di modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE;
- **Il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199**, di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Occorre inoltre fare riferimento

- alle norme ambientali di cui al **decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152** che disciplinano, in particolare, le procedure per la valutazione di impatto ambientale;
- al **codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42** e, in particolare, alle norme sull'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146.

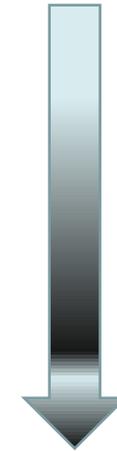
Regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili (art.4 comma 2 d.lgs. 28/2011 come modificato dal d.lgs. N. 199/2021)

a) comunicazione relativa alle attività in edilizia libera

b) dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA)

c) procedura abilitativa semplificata (PAS)

d) **autorizzazione unica**

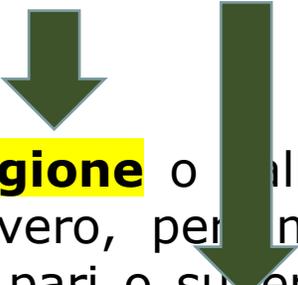


Minore potenza

Potenza maggiore



Autorizzazione unica (art.12 d.lgs. 387/03, mod. art.47 DL 13/2023)



rilasciata dalla **regione** o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal **Ministero dello sviluppo economico**, 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 o dal Ministero dello sviluppo economico **entro trenta giorni** dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

L 'Autorizzazione unica comprende anche (in base all' art.12 d.lgs. 387/03 come modificato dall'art.47 DL 13/2023*)



VIA (VALUTAZIONE IMPATTO AMBIENTALE)

*«4. L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, comprensivo, ove previste, delle valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, 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. Il rilascio dell'autorizzazione **comprende, ove previsti, i provvedimenti di valutazione ambientale di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**»

AUTORIZZAZIONE UNICA
COMPRENDE VIA

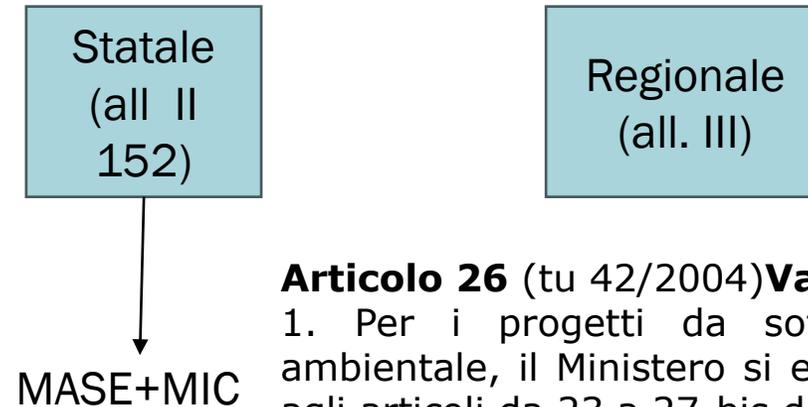
Il **Ministero della cultura** partecipa al procedimento unico in relazione ai progetti localizzati in **aree sottoposte a tutela**, anche *in itinere*, ai sensi del **Codice dei beni culturali e del paesaggio** di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualora non sottoposti alle valutazioni ambientali.

Il **termine massimo** per la conclusione del procedimento unico è pari a:

- **sessanta giorni, al netto dei tempi** previsti per le eventuali procedure di **valutazione ambientale** (verifica di assoggettabilità a VIA e VIA)
- **novanta giorni** nel caso dei progetti localizzati in aree sottoposte a **vincolo culturale o paesaggistico** ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, **non sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA.**

V.I.A. e PAUR (procedimento autorizzatorio unico regionale)

Molti progetti di rinnovabili, a causa della loro ampiezza e potenza, sono sottoposti a Via (152/2006)



Articolo 26 (tu 42/2004) **Valutazione di impatto ambientale**

1. Per i progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, il Ministero si esprime ai sensi della disciplina di cui agli articoli da 23 a 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Conferenza di servizi

2. Qualora prima dell'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale risulti che il progetto non è in alcun modo compatibile con le esigenze di protezione dei beni culturali sui quali esso è destinato ad incidere, **il Ministero si pronuncia negativamente** e, in tal caso, il procedimento di valutazione di impatto ambientale si conclude negativamente.

Aree non sottoposte a tutela



60 GIORNI: TERMINE CONCLUSIONE PROCEDIMENTO

Aree sottoposte a tutela



PARTECIPA ANCHE IL MINISTERO CULTURA



90 GIORNI: TERMINE CONCLUSIONE PROCEDIMENTO

CONFERENZA DI SERVIZI DECISORIA (ART.14-14 QUINQUIES L.241/90)



Quali rimedi per il MIC dissenziente???



Art. 14-quinquies Rimedi per le amministrazioni dissenzienti (241/90)

Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, **entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali**



opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza..



4. **La Presidenza del Consiglio dei ministri indice**, per una data non posteriore **al quindicesimo giorno successivo** alla ricezione dell'opposizione, una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti.



5. 6. Qualora all'esito delle riunioni di cui ai commi 4 e 5 **sia raggiunta un'intesa** tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione procedente **adotta una nuova determinazione** motivata di conclusione della conferenza.



Qualora all'esito delle suddette riunioni, e comunque non oltre quindici giorni dallo svolgimento della riunione, l'intesa non sia raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri.

La questione è posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa. Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. **Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia.**

Il Consiglio dei ministri **può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza**, anche in considerazione degli esiti delle riunioni di cui ai commi 4 e 5.

Individuazione delle **aree idonee** e semplificazione per gli impianti localizzati

d.lgs. 199/2021 art. 20

MASE+MIC+Ministro Ambiente



Individuazione aree idonee, criteri generali



Regioni. Nelle more art. 8 individua alcune aree da considerarsi Idonee (no aree nel perimetro beni culturali o paesaggistici)

l'autorità competente **in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante.**

Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione