

IL DECRETO AREE IDONEE, IL GREEN DEAL E IL SUPERAMENTO DEI CONFLITTI

DI DARIO BEVILACQUA

La *ratio* e la strategia che emergono dal Decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024, *Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*, sono chiaramente esplicitate nelle premesse dello stesso documento. L'analisi dei "visto" e dei "considerato" permette di mettere in evidenza almeno cinque aspetti di particolare interesse.

Il primo si ricava dai rinvii al "Piano nazionale integrato per l'energia e il clima" (PNIEC) e al Reg. (Ue) n. 2021/1119, cosiddetta "Normativa europea sul clima": entrambi disegnano una strategia e un percorso per raggiungere i vari step di decarbonizzazione al fine di conseguire il traguardo della neutralità climatica di tutto il continente europeo entro il 2050, obiettivo primario del *Green Deal* europeoⁱ. Ci dicono, quindi, che se quest'ultimo si sviluppa come un disegno regolatorio complesso, costituito da varie pianificazioni, il Decreto "Aree idonee" costituisce un'applicazione pratica di quei piani, una misura attuativa che continua un processo articolato e stratificato su più livelli di governo, che anticipa, rende noti e programma una serie di interventi per rendere effettiva la transizione ecologica.

In secondo luogo, vi sono più richiami al Piano nazionale di ripresa e resilienza e all'approvazione, da parte della Commissione, dei suoi contenuti che, *inter alia*, mirano a semplificare le procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili. La pianificazione, di cui si è già detto, è plurale, ibrida ed eterogenea: ci sono Piani generali, di natura quasi politica, adottati a livello europeo e nazionale, ci sono Piani operativi, di matrice e applicazione domestiche, ma verificati e approvati a livello sovranazionale, ci sono piani di settore e generali, che prevedono stanziamenti di denaro pubblico, limitano e indirizzano l'agire di amministrazioni e soggetti privati. La stessa strategia "aree idonee" presenta i caratteri di un piano: stabilisce linee guida e criteri generali e affida alle Regioni il compito di individuare le zone per l'installazione degli impianti; ne consegue che l'esercizio dei poteri propriamente amministrativiⁱⁱ, di autorizzazione all'avvio dei lavori, arriva in un momento successivo e, teoricamente, in seguito al superamento dei possibili conflitti che interessano queste scelteⁱⁱⁱ.

Il terzo aspetto rilevante riguarda più da vicino il *Green Deal* europeo e la sua esecuzione. Nelle premesse si rinvia, oltre ai testi già citati, anche alla Direttiva (Ue) 2018/2001 e al d.lgs. n. 199/2021. Quest'ultimo riguarda l'attuazione della prima e fa riferimento al percorso di conversione energetica che, puntando sulle rinnovabili, costituisce il cuore del progetto europeo che mira a promuovere e sviluppare una "sostenibilità competitiva", basata su una crescita economica che fa leva e viene incrementata da attività ecologicamente compatibili^{iv}. Le energie rinnovabili esemplificano in modo perfetto questo percorso, perché forniscono energia pulita con i soli costi dell'installazione e della manutenzione degli impianti e sono per questo il primo e principale strumento del progetto di decarbonizzazione che caratterizza il GDE.

Infine, il DM in parola tiene in conto anche dei conflitti, dei contrasti, con altri interessi pubblici rilevanti, a cui vanno incontro le attività di produzione di energia da fonti rinnovabili. Lo si ricava già nel richiamo alle finalità dello stesso decreto, ricavate dall'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199/2021: "a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza

eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità *per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie*, [...]; b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali *dismesse* e altre aree *compromesse*, aree *abbandonate* e *marginali* idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili” (corsivo aggiunto). Se ne ha ulteriore conferma con l’esplicito richiamo del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ossia il Codice dei beni culturali e del paesaggio^v, e con alcuni passaggi delle medesime premesse in cui si legge che “il decreto tenga conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici, privilegiando l’utilizzo di superfici di strutture edificate” e che siano “rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull’ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo”.

L’installazione di impianti da rinnovabili, come noto, può entrare in conflitto con altri beni giuridici meritevoli di tutela, quali il paesaggio, il suolo, la biodiversità, l’agricoltura, e questi aspetti devono essere tenuti in considerazione come criteri fondamentali per la determinazione delle aree idonee alla costruzione di tali impianti. Per meglio dire: la logica di predefinire le aree idonee all’installazione degli impianti deve servire proprio a scongiurare o superare eventuali conflitti su questi aspetti.

Le finalità e l’ambito di applicazione del DM Aree idonee sono poi definiti dall’art. 1 che, nel ribadire alcuni concetti già espressi in sede di premesse, mette in evidenza altri due aspetti importanti.

Il primo riguarda la ripartizione della potenza energetica derivante da rinnovabili, per cui lo sforzo per adeguare il sistema di approvvigionamento, nonché i vantaggi che ne derivano, è ripartito tra le varie regioni (come indicato in apposita tabella di cui all’art. 2).

Il secondo elemento innovativo riguarda il fatto che il sistema introdotto dal citato art. 20, d.lgs. n 199, non si limita a escludere le aree non idonee, ma fa una distinzione tra aree idonee, con sistema autorizzatorio semplificato, aree non idonee, quindi incompatibili con gli impianti, aree ordinarie, che seguono una procedura di autorizzazione ordinaria e aree in cui l’installazione è vietata. Tutto questo viene deciso dalle regioni, con legge, come previsto dall’art. 3, del DM Aree idonee e sulla base dei criteri dello stesso decreto, “garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali” (art. 1, comma 2).

È prevista un’attività di monitoraggio in capo al Ministero dell’ambiente (art. 4), coadiuvato da un “Osservatorio sugli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili”, già istituito dall’art. 5, comma 5, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 15 marzo 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 aprile 2012, n. 78, avente un ruolo di consultazione e confronto tecnico sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi regionali, nonché di supporto e di scambio di buone pratiche in particolare finalizzate all’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee (art. 5, DM Aree idonee).

In caso di mancato raggiungimento delle soglie stabilite, il Ministero può adottare varie misure di sollecitazione nei confronti delle Regioni inadempienti, sino a esercitare poteri di natura sostitutiva ai sensi degli art. 117, comma 5 e 120, comma 2, Cost.

I principi e i criteri per l’individuazione delle aree idonee sono contenuti all’art. 7 del DM in esame e riproducono, in via più dettagliata, la *ratio* e le finalità già esposte in precedenza, al fine di massimizzare l’approvvigionamento energetico e scongiurare ogni nocimento ad altri interessi rilevanti, privilegiando le superfici edificate e le aree industrializzate, riducendo al minimo il consumo di suolo permeabile.

In conclusione, si può dire che il decreto Aree idonee, seppur giunto ad approvazione con un irragionevole ritardo^{vi}, appare in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo e ubbidisce all’approccio che vede in tale modello uno strumento per programmare determinati interventi sul territorio che hanno effetti non pacifici e anzi conflittuali. La scelta delle cosiddette *go to areas* è

infatti determinante per non alimentare quel conflitto tra beni di valore ambientale che si sta invece sviluppando ormai da alcuni anni, che porta a una contrapposizione tra “ambientalisti climatici” – che vogliono la conversione energetica a ogni costo – e “ambientalisti territoriali”, che temono che la transizione energetica vada a sacrificare suolo, biodiversità e risorse naturali^{vii} e che rallenta (tutte) le azioni a tutela del clima e dell’ambiente. Inoltre, a fronte di un territorio, come quello italiano, in cui se da un lato è imperativo non consumare ulteriore suolo non costruito, dall’altro sono presenti numerose aree e superfici adoperabili per collocare i vari impianti senza danneggiare il suolo o il paesaggio, la programmazione, e quindi la scelta di questi siti in una sede che anticipa il momento attuativo del rilascio dell’autorizzazione e dell’avvio dei lavori, appaiono decisive, strategiche e coerenti con un’idea di buona amministrazione.

ⁱ Su questi temi si rinvia ai precedenti contributi pubblicati su questa rivista, che disegnano il percorso intrapreso con il GDE, che ha come obiettivo fondamentale il raggiungimento della neutralità climatica del continente europeo entro il 2050.

ⁱⁱ Sul punto si richiama la distinzione tra «poteri governativi» e «poteri amministrativi» di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1982, 74: «Il potere governativo tende a scindersi in due poteri: un potere governativo in senso stretto e un insieme di poteri amministrativi», ora in *La costituzione dell’amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 150. Si sofferma su tale distinzione altresì ID., *Le basi costituzionali*, in ID. (sotto la direzione di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Parte I, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2003, 225, ricordando come già nell’Inghilterra vittoriana le due fasi dell’amministrazione che decide e dell’amministrazione che esegue fossero separate.

ⁱⁱⁱ Su questi aspetti si veda il *Simposio L’ambiente e i suoi conflitti: transizione ecologica e dialettica tra interessi e poteri pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2024.

^{iv} Le attuali politiche di tutela, conservazione e promozione ambientale si basano sulla centralità dell’ambiente come motore e strumento per la crescita economica e lo sviluppo sociale – secondo un disegno di «sostenibilità competitiva»: «l’attività economica deve essere maggiormente conforme alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva, ossia la sostenibilità ambientale, la produttività, l’equità e la stabilità macroeconomica (Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, Bruxelles, 17.12.2019 COM(2019) 650 final). Queste quattro dimensioni non devono essere considerate in modo isolato, in quanto si rafforzano a vicenda ed hanno un obiettivo comune: la transizione verso un modello economico sostenibile, resiliente e inclusivo, reso possibile da una più ampia diffusione e adozione delle tecnologie digitali e verdi, che contribuiranno a fare dell’Europa un leader in materia di trasformazione», Commissione Ue, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Analisi annuale della crescita sostenibile 2022*, Bruxelles, 24.11.2021, COM(2021) 740 final, 1. La regolazione, quindi, e i poteri pubblici sono chiamati a usare vari strumenti giuridici (di vario tipo: limitanti, incentivanti, conformativi, ablatori, ecc.), per la realizzazione del progetto di transizione ecologica secondo un modello di prosperità che consenta di ottenere ricchezza senza consumare risorse e danneggiare gli ecosistemi

^v Come noto, il paesaggio costituisce uno degli interessi pubblici che con sempre maggiore frequenza entrano in conflitto con la promozione delle energie rinnovabili. Sul punto, mi permetto di rinviare a D. Bevilacqua, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2024;

^{vi} Il d.lgs. n. 199 dell’8 novembre 2021 prevede, all’art. 20, che il decreto attuativo del Ministero sia adottato entro 180 giorni. L’approvazione finale è del giugno 2024.

^{vii} Si veda, a titolo di esempio, le opposizioni di molti comitati contro l’installazione di pale eoliche: <https://www.italianostra.org/sezioni-e-consigli-regionali/calabria/casabona/no-eolico-selvaggio-associazioni-e-cittadini-si-mobilitano-a-san-vito/>; <https://www.egalite.org/stop-a-pale-eoliche-e-pannelli-solari-in-sardegna-le-firme-per-un-referendum/>; <https://www.ilrestodelcarlino.it/rimini/cronaca/pale-eoliche-la-regione-ribadisce-il-no-04757e15>; <https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cronaca/ci-opporremo-alle-pale-nasce-comitato-no-eolico-6cdb916e>.