

BlogDUE

Dall'incremento della quota di energia rinnovabile alla semplificazione delle procedure autorizzative per i nuovi impianti: una prima lettura della direttiva RED III

Benedetta Minucci (Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea - Università degli Studi di Napoli "Parthenope") – 23 novembre 2023

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. La direttiva (UE) 2023/2413 tra sviluppi positivi e mere conferme. – 3. La principale innovazione del nuovo atto normativo. – 4. Alcune osservazioni critiche. – 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. La sfida della transizione energetica verso un futuro a basse emissioni di carbonio ha condotto, tra le altre cose, all'adozione della [direttiva \(UE\) 2023/2413](#) (d'ora in avanti RED III, "Renewable Energy Directive III") volta a stabilire un sistema comune per promuovere l'energia ottenuta da fonti rinnovabili.

In effetti, dopo lunghi mesi di negoziazione, imputabili ad alcune divergenze tra gli Stati membri, è stata finalmente approvata lo scorso 9 ottobre la nuova direttiva sulle energie rinnovabili, che realizza la tanto attesa rifusione della [direttiva 2018/2011](#), nota come RED II, e che rappresenta un importante passaggio verso l'indipendenza energetica dell'Unione europea (per un approfondimento sulla precedente normativa sia consentito rinviare a B. MINUCCI, *Comunità energetiche e autoconsumo collettivo: limiti e prospettive della disciplina dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2022, p. 843 ss. Più in generale cfr. L. SCHIANO DI PEPE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea in materia ambientale ed energetica*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2022, p. 207 ss.; M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2014, p. 465 ss.).

Tale revisione legislativa fa parte del pacchetto "Pronti per il 55% - Fit for 55%", che adatta la legislazione UE esistente in materia di clima e di energia con l'obiettivo di arrivare alla "carbon neutrality" per il 2050. In quest'ottica, il pacchetto di proposte mira a far sì che l'Unione europea sia pronta a realizzare i cambiamenti necessari nella sfera sociale, economica e industriale attraverso un approccio innovativo.

Invero, un nuovo atto normativo era atteso per diversi motivi.

In *primis*, per aiutare l'Unione a rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni e compiere un ulteriore passo verso un futuro più sostenibile, era necessario incrementare gli obiettivi energetici.

In secondo luogo, più in generale, non va dimenticato come la sfida energetica sia divenuta ancora più impellente in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina che ha, tra l'altro, avuto gravi conseguenze sull'approvvigionamento di energia. La nuova realtà geopolitica ha imposto, infatti, di accelerare drasticamente la transizione energetica per raggiungere quanto prima l'indipendenza dai combustibili fossili russi.

2. Per i motivi suddetti, la portata della nuova direttiva è stata ampliata e adattata per rispondere alle diverse esigenze che sono emerse nel corso del tempo. Così, uno dei cambiamenti più significativi è l'aumento della quota di energie rinnovabili, nel mix energetico dell'Unione europea, delle quali viene ribadita l'importanza per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. In tale prospettiva, gli Stati membri devono provvedere collettivamente 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 42,5%. Inoltre, è previsto un addizionale pari al 2,5%; ovvero, gli Stati membri sono incoraggiati ad aumentare ulteriormente la quota di energia rinnovabile, portandola al 45% (articolo 3). Pertanto, il limite del 42,5% costituisce un obiettivo obbligatorio; ma, al contempo, l'Unione europea invita i legislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile.

Emergono all'evidenza i progressi compiuti rispetto alla RED II che, invece, richiedeva a ciascuno Stato membro l'osservanza di una quota pari al 32% di rinnovabile nel consumo finale lordo e, ancor di più rispetto alla [direttiva n. 28/2009/CE](#) (cd. RED I), che attestava la soglia al 20%.

Non meno importanti sono le misure attinenti al settore dei trasporti. Difatti, l'articolo 25 della direttiva RED III impone un nuovo obbligo in capo ai fornitori di combustibili inteso ad assicurare che, entro il 2030, la quota di energia rinnovabile sia almeno il 29% del consumo finale di energia in tale settore. Dunque, un apprezzabile progresso rispetto al 14% previsto dalla direttiva del 2018 e, più marcatamente, rispetto al 10% della direttiva RED I.

Ancora, la direttiva ha posto per la prima volta un obiettivo vincolante anche nel settore del riscaldamento e del raffrescamento. Più precisamente, le nuove norme fissano, per il 2030, un obiettivo indicativo pari ad almeno il 49% di quota di energia rinnovabile negli edifici, precisando che tale dato aumenterà gradualmente, con incrementi vincolanti a livello nazionale. Proprio con riguardo agli edifici, la direttiva sottolinea espressamente come essi possiedano un grande potenziale non sfruttato per contribuire efficacemente alla riduzione delle emissioni di gas nell'Unione.

Sono confermate invece le disposizioni relative all'autoconsumo di energia rinnovabile e alle Comunità energetiche rinnovabili, vale a dire due strumenti di assoluta rilevanza per favorire il coinvolgimento attivo dei cittadini e per contrastare il fenomeno dell'aumento dei prezzi dell'energia.

Quanto all'autoconsumo di energia, è stabilito che gli Stati membri provvedano affinché i consumatori siano autorizzati a divenire autoconsumatori di energia rinnovabile, in modo da consentire loro di prendere parte alla transizione energetica.

Dal canto loro, le Comunità di energia rinnovabile (CER) sono qualificate come veri e propri soggetti giuridici autonomi, costituite da un insieme di membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che, su base volontaria, si riuniscono per produrre e consumare energia elettrica pulita. Le stesse risultano perfino rafforzate dall'introduzione di una serie di disposizioni, come l'articolo 22-*bis*, che prevede il loro utilizzo anche nel settore dell'industria, favorendo l'emersione di un regime energetico sempre più distribuito e collaborativo.

A tal proposito, è da evidenziare il consenso fornito dalla Commissione europea, il 22 novembre scorso, al decreto italiano per sostenere lo sviluppo di tali Comunità e favorire l'espansione di quelle già esistenti, con un aiuto di Stato di 5,7 miliardi di euro.

3. Un'altra novità di rilievo dell'atto normativo in esame, riguarda l'obiettivo di semplificare le procedure per l'approvazione di progetti legati alle energie rinnovabili. Difatti, uno dei principali ostacoli agli investimenti nei progetti in materia di energia rinnovabile e relative infrastrutture è rappresentato dalla lungaggine delle procedure amministrative di rilascio delle autorizzazioni. Tra tali ostacoli figurano la complessità delle norme applicabili per la selezione dei siti e le autorizzazioni amministrative di tali progetti, la complessità e la durata della valutazione dell'impatto ambientale di tali progetti e delle relative reti energetiche, i problemi di connessione alla rete. Onde accelerare il ritmo di realizzazione di tali progetti, è necessario adottare norme che abbrevino le procedure di rilascio delle autorizzazioni, tenendo conto dell'ampia accettazione pubblica della diffusione dell'energia rinnovabile.

Su questo crinale, la direttiva invita gli Stati membri a designare preliminarmente specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici), marine o delle acque interne come "zone di accelerazione per le energie rinnovabili" (c.d. mappatura). Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, considerando che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nondimeno, nella designazione di tali aree, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione (considerando n. 26 della direttiva (UE) 2023/2413).

Una volta individuate le suddette aree di riferimento, gli Stati membri dovrebbero poter preparare un unico piano per tutte le zone di accelerazione per le energie rinnovabili e tutte le tecnologie per le energie rinnovabili, oppure piani specifici per tecnologia che designino una o più zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Ciascun piano dovrebbe essere

sottoposto a una valutazione ambientale, al fine di valutare l'impatto di ciascuna tecnologia per le energie rinnovabili sulle zone pertinenti designate in tale piano.

A ciò si aggiunga che, al fine di poter snellire concretamente le procedure amministrative nazionali, gli Stati membri sono tenuti a garantire che le autorizzazioni per la costruzione di nuovi impianti rinnovabili, nelle zone preliminarmente selezionate, non superino determinati limiti temporali.

In particolare, in base al nuovo articolo 16 ("Organizzazione e principi di base della procedura di rilascio delle autorizzazioni"), la procedura di rilascio delle autorizzazioni comprende tutte le fasi amministrative dalla conferma della completezza della domanda alla notifica della decisione finale sull'esito della procedura di rilascio delle autorizzazioni da parte dell'autorità competente. Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione, per gli impianti di produzione di energia rinnovabile ubicati nelle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, l'autorità competente conferma la completezza della domanda o, se il richiedente non ha inviato tutte le informazioni necessarie ai fini del suo trattamento, chiede al richiedente di presentare una domanda completa senza indebito ritardo.

Inoltre, ai sensi del nuovo articolo 16-*bis* ("Procedura di rilascio delle autorizzazioni nelle zone di accelerazione per le energie rinnovabili"), gli Stati membri provvedono affinché tale procedura di consenso all'autorizzazione non duri più di dodici mesi per i progetti in materia di energia rinnovabile, accelerando così notevolmente i processi di approvazione nelle suddette aree chiave. Tuttavia, nel caso di progetti in materia di energie rinnovabili *offshore*, la procedura di rilascio delle autorizzazioni non dura più di due anni. Ove ciò sia debitamente giustificato, in ragione di circostanze straordinarie, gli Stati membri possono prorogare tali termini di sei mesi al massimo, informando chiaramente lo sviluppatore del progetto in merito alle circostanze eccezionali che giustificano tale proroga.

Di converso, per quel che attiene i progetti in materia di energia rinnovabile situati al di fuori delle zone di accelerazione per le rinnovabili, gli Stati membri provvedono affinché la procedura di rilascio delle autorizzazioni non duri più di due anni. Tuttavia, nel caso di progetti in materia di energie rinnovabili *offshore*, la procedura di rilascio delle autorizzazioni non dura più di tre anni.

Al riguardo è utile sottolineare che la nuova direttiva contiene anche un espresso riferimento al principio del "silenzio assenso", in base al quale gli investimenti saranno considerati approvati in assenza di riscontri amministrativi contrari.

In estrema sintesi, emerge una chiara volontà di promuovere una semplificazione e una deregolamentazione delle procedure autorizzatorie per la costruzione di impianti di energia da fonti rinnovabili, necessarie a rendere non eccessivamente complesso l'*iter* amministrativo e, dunque, a non scoraggiare gli interessati (M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni*, in *I Post di AISDUE*, 17 febbraio 2023, p. 256 ss., spec. p. 270).

Resta, tuttavia, il fatto che tale snellimento risolverebbe solo in parte il problema, giacché eventuali ricorsi contro le decisioni della PA da parte di contro-interessati possono costituire una diversa e autonoma ragione di rallentamento. E ciò, tanto più, a seguito delle recentissime proteste volte a contrastare progetti di installazione di pale eoliche (a titolo meramente esemplificativo, si segnalano i ricorsi relativi: al parco eolico del Mugello e a quello di Costa Popein (Liguria), alle pale installate sul Monte Amiata e sul Monteserico).

4. Le modifiche che la RED III introduce nel settore delle energie rinnovabile e che, di certo, vanno salutate con favore, non sono del tutto prive di profili problematici.

Anzitutto, la mappatura richiesta dal nuovo atto normativo impone agli Stati membri tempi particolarmente celeri; ciò ben potrebbe riflettersi negativamente sulla resa e certamente non avvantaggia un lavoro ben compiuto.

In secondo luogo, all'interno di tali "zone di accelerazione delle rinnovabili", preliminarmente individuate dai singoli Paesi, tutti i progetti di energia rinnovabile dovrebbero beneficiare della presunzione di assenza di effetti significativi sull'ambiente. Pertanto, tali progetti dovrebbero essere esenti dall'obbligo di effettuare una valutazione specifica dell'impatto ambientale. Più nel dettaglio, la valutazione ambientale strategica sarà compresa entro limiti ben precisi, tralasciando di valutare l'impatto effettivo del singolo progetto.

In altri termini, il combinato disposto dell'abolizione *ex lege* della valutazione dell'impatto ambientale, insieme ad una compressione ulteriore dei tempi, potrebbe generare ripercussioni negative in termini di tutela, compromettendo le principali esigenze legate alla protezione ambientale, quale la salvaguardia dall'inquinamento. Il rischio in cui si incorre è che, privilegiando gli interessi energetici legati alla costruzione degli impianti di cui si discute, si possa creare una sorta di sovrapposizione o interazione di esigenze, a scapito di quella ambientale.

Pure, nella nuova direttiva non è stato imposto di considerare l'impatto che taluni impianti potrebbero avere sul suolo e/o sul paesaggio, al fine di evitare di usare determinati territori, ad esempio a vocazione agricola, per installare impianti fotovoltaici. La RED III si limita, infatti, a raccomandare l'opportunità di privilegiare, nell'effettuare la mappatura, zone industriali, ma senza fissare vincoli effettivi. Ne consegue che le modalità con cui la programmazione sarà effettuata nel concreto dipenderanno prevalentemente (o meglio esclusivamente) dalla "sensibilità" dei singoli Stati membri e degli enti locali.

Di certo, se fossero stati previsti obblighi specifici e se fosse stata circoscritta la discrezionalità delle autorità nazionali con riferimento a zone di particolare pregio paesaggistico o di rilievo per fini agricoli, sarebbe stato più semplice sopperire agli usi ed abusi che minacciano da tempo taluni territori.

Purtuttavia, la lacuna resta e bisognerà aspettare la prossima revisione normativa per sperare che sia colmata.

5. Se, dunque, il quadro sinteticamente delineato non manca di evidenziare le zone d'ombra della novellata normativa sulle energie rinnovabili, è pur vero che con essa l'Unione ha compiuto un ulteriore passo in avanti nel lungo cammino verso la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica a basso costo, accrescendo la diffusione di diverse fonti rinnovabili, in modo più rapido e più razionalizzato. Vale a dire che la RED III si colloca in un *corpus* normativo che, da anni, rappresenta un arduo banco di prova per il legislatore dell'Unione, aggravato di recente dagli eventi bellici dell'est europeo che, come noto, hanno incrementato la necessità di costruire un sistema energetico più resiliente e garantire l'approvvigionamento energetico a prezzi accessibili (P. MENGOZZI, [La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia](#), in questo *Blog*, 30 marzo 2022; E. TRIGGIANI, [La "nostra" Europa contro la guerra](#), in questo *Blog*, 20 aprile 2022).

Allo stesso tempo, la direttiva si inserisce in un contesto di generale ripensamento delle regole climatiche a livello internazionale, in quanto le politiche adottate fino ad ora per ridurre le emissioni di gas serra si sono rilevate troppo spesso inadeguate. La delicata questione sarà oggetto della prossima Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (cd. COP28), che si terrà a Dubai, dal 30 novembre al 12 dicembre, in vista della quale il Parlamento europeo ha adottato una proposta di risoluzione, contenente talune raccomandazioni per il mandato negoziale dell'UE, affinché l'Unione europea garantisca che l'obiettivo annuale di 100 miliardi di dollari per i finanziamenti per il clima venga raggiunto nel 2023 e incrementato nel 2025. Inoltre, il PE ha invitato la Cop28 a rendere operativo il "fondo per perdite e danni" che mira a fornire assistenza finanziaria alle nazioni più vulnerabili e colpite dagli effetti del cambiamento climatico.

Al di là delle prospettive di carattere globale, per un bilancio complessivo della direttiva RED III bisognerà comunque aspettare i prossimi mesi che vedranno gli Stati membri impegnati a darvi attuazione. Si tratta di un traguardo tanto importante quanto laborioso, che potrebbe far emergere non poche difficoltà, soprattutto alla luce della situazione attuale che vede molti Stati membri, in *primis* l'Italia, registrare un quadro a tinte fosche per ciò che riguarda la produzione di energia nel 2022, giacché è diminuita la quota prodotta da fonti rinnovabili e più della metà dell'energia proviene da carbone o da fonti non rinnovabili.

In altri termini, ancora una volta la sfida è tutta nell'implementazione nazionale, che deve essere rapida, efficace e capace di fornire un'effettiva spinta verso il superamento delle tradizionali fonti fossili.