



il PIANETA TERRA

PERIODICO FONDATA DA CIRO VIGORITO

LA TRANSIZIONE ENERGETICA GLOBALE

Simone Togni

Intervista a

MAURIZIO RUSSO

Presidente ANIE Energia

OTTOBRE
2025

Massimo Ragazzo, Studio GSlex

IMPATTI CUMULATIVI DELLE RINNOVABILI E CRITERIO DI PRIORITÀ CRONOLOGICA



Il tema della valutazione degli impatti cumulativi di impianti alimentati da fonti rinnovabili e quello della corretta applicazione del principio di priorità cronologica nei procedimenti autorizzatori, pur apparentemente distinti, si intrecciano in modo complesso nella gestione dei procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e di Autorizzazione Unica, richiedendo un approccio sistematico che tenga conto sia delle esigenze di tutela ambientale sia degli obiettivi di transizione energetica.

La valutazione degli impatti cumulativi

La valutazione degli impatti cumulativi trova il suo fondamento normativo in una pluralità di fonti, a partire dal diritto europeo. L'art. 5 del D.Lgs. 152/2006 definisce gli "impatti ambientali" come "effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto" sui diversi fattori ambientali, includendo espressamente "l'interazione tra

i fattori sopra elencati".

Il Consiglio di Stato, con sent. n. 1950/2015, ha chiarito che "dalla normativa inerente la V.I.A. si evince il criterio di portata generale per cui la valutazione di impatto ambientale di un progetto relativamente alla possibile insorgenza di interferenze deve essere rapportata con una comparazione di tipo cumulativo, cioè tenuto conto degli altri progetti relativi alla medesima area territoriale, in relazione non solo agli impianti già esistenti e in esercizio ma anche ai progetti già solo autorizzati".

La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente affinato i criteri per la valutazione degli impatti cumulativi. Il TAR Sardegna (sent. n. 280/2014) ha evidenziato che "il criterio della valutazione cumulativa degli effetti ambientali, previsto dalla Direttiva 2011/92/UE e dall'art. 4 comma 3 del D.Lgs. 28/2011, impone di considerare le interferenze non solo con impianti già esistenti ma



anche con progetti che abbiano conseguito l'autorizzazione unica”.

Questa impostazione è stata confermata dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 11285/2023, secondo cui la valutazione degli impatti cumulativi deve essere effettuata “considerando non solo gli impianti già realizzati ma anche quelli autorizzati e quindi potenzialmente realizzabili al momento della valutazione, attraverso un'analisi approfondita che prenda in esame molteplici aspetti quali l'impatto visuale, il patrimonio culturale e identitario, la natura e biodiversità, la salute pubblica e il suolo”.

I limiti della potestà normativa regionale

Un aspetto di particolare rilevanza emerge dalla recente pronuncia del Consiglio di Stato n. 2392/2024, che ha chiarito i limiti della potestà normativa regionale in materia di valutazione degli impatti cumulativi. La Suprema Corte amministrativa ha stabilito che

la potestà normativa regionale è limitata all'individuazione dei casi in cui più progetti localizzati nella medesima area devono essere valutati cumulativamente, “al solo fine di evitare l'elusione della normativa ambientale mediante artificiosa frammentazione dei progetti presentati dallo stesso soggetto”.

È illegittima, secondo questa pronuncia, la delibera regionale che “esorbitando da tale ambito, prescrive la valutazione degli impatti cumulativi del progetto presentato con qualsiasi altro impianto potenzialmente interferente, anche se ancora in corso di autorizzazione, e introduce indicazioni metodologiche e obblighi documentali non previsti dalla normativa statale”.

La gestione pratica della valutazione cumulativa

Dal punto di vista operativo, la giurisprudenza ha chiarito che la valutazione degli im-



patti cumulativi è posta a carico dei soggetti proponenti. Il TAR Campania (sentenza n. 5143/2021) ha stabilito che “la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20 kW è posta a carico dei soggetti proponenti, i quali devono attivarsi per acquisire i dati necessari attraverso gli strumenti previsti dall’ordinamento”. Tuttavia, la giurisprudenza ha anche precisato che non sempre è necessaria una valutazione cumulativa. Il TAR Basilicata (n.

nuovi strumenti come le zone di accelerazione

354/2023) ha chiarito che “non sussiste l’obbligo di valutazione cumulativa quando due impianti eolici, pur avendo la stessa potenza complessiva e lo stesso punto di connessione alla rete elettrica nazionale, sono localizzati in comparti paesaggistici differenti, sono separati da infrastrutture viarie, distano tra loro oltre 1,5 km nel punto più vicino”.

Il principio di priorità cronologica

Il principio di priorità cronologica rappresenta il criterio ordinatore fondamentale nei procedimenti autorizzatori per impianti da fonti rinnovabili.

Per quanto riguarda la normativa di riferimento, dal combinato disposto dell’art. 4, comma 3, del d.l.vo n. 28/2011 e delle Linee Guida Nazionali (DM 10 settembre 2010) si evince che la valutazione degli impatti cumulativi deve essere effettuata con riferimento a: impianti in esercizio; impianti già autorizzati ma non ancora realizzati; impianti per i quali i procedimenti siano ancora in corso. La prima norma di riferimento in materia di

impatti cumulativi è quella di cui al comma 3 dell’art. 4 del d.l.vo n. 28 del 2011 che, tuttavia, si limita a disporre, in realtà, che al fine di evitare l’elusione della normativa di tutela dell’ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità, semplicemente spetta alle Regioni e alle Province autonome stabilire i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, da localizzare nella medesima area o in aree contigue, siano da valutare in termini cumulativi.

Tuttavia, il criterio cronologico stabilito dall’art. 14.3 delle Linee Guida Nazionali impone che il procedimento venga avviato “sulla base dell’ordine cronologico di presentazione delle istanze di autorizzazione”, tenendo conto della data in cui

queste sono considerate “procedibili”.

Sempre secondo le Linee Guida Nazionali (cfr. paragrafo 17 e Allegato IV, punto 3.1 del DM 10 settembre 2010), “le analisi visive debbono inoltre tener in opportuna considerazione gli effetti cumulativi derivanti dalla compresenza di più impianti. Tali effetti possono derivare dalla co-visibilità, dagli effetti sequenziali o dalle reiterazioni.

Il TAR Basilicata (sentenza n. 71/2024) ha ribadito che “nel caso di potenziale interferenza tra progetti di impianti da fonti rinnovabili presentati da operatori diversi, assume rilevanza l’ordine cronologico di presentazione delle istanze di VIA e di autorizzazione unica, dovendosi considerare non procedibile l’istanza successiva qualora interferisca con un progetto anteriormente presentato”.

Una questione di particolare rilevanza pratica riguarda l’individuazione del momento rilevante per determinare la priorità cronologica. Come chiarito dal Consiglio di Stato, con la citata sentenza n. 2392/2024, “la valutazione degli impatti cumulativi teorici è

propria di livelli valutativi e decisionali superiori e pianificatori, mentre a livello di autorizzazione del singolo progetto deve essere rispettato il criterio cronologico nell'esame delle istanze, per evitare che procedimenti più complessi possano essere influenzati da valutazioni relative a procedimenti successivi meno complessi".

Il Supremo Consesso giurisdizionale amministrativo ha inoltre stabilito che "la precedenza temporale non si determina in base alla data di presentazione dell'istanza iniziale, bensì in relazione al momento in cui viene depositata la versione finale e completa del progetto e dello studio di impatto ambientale, conformemente ai requisiti previsti dalla normativa di settore" (Consiglio di Stato, n. 5165/2016)

Il coordinamento tra VIA e Autorizzazione Unica

La sentenza del Consiglio di Stato n. 2392/2024, dianzi richiamata, evidenzia un aspetto cruciale, ovvero quello relativo al coordinamento tra i procedimenti di VIA e di Autorizzazione Unica. Il TAR Catania, n. 223/2022, ha chiarito che "il procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A. (necessario, nel caso di specie), il provvedimento di V.I.A. e quello di Autorizzazione Unica sono autonomi, pur se funzionalmente avvinti e cronologicamente collocati nella sequenza degli adempimenti da porre in essere ad opera delle Amministrazioni coinvolte".

Questa autonomia comporta conseguenze per la gestione delle sovrapposizioni tra progetti concorrenti. Infatti, la valutazione delle sovrapposizioni e interferenze tra progetti concorrenti deve necessariamente avvenire già nella fase di VIA, non può essere rinviata alla successiva conferenza di servizi.¹

L'affermazione secondo cui eventuali sovrapposizioni tra impianti proposti da soggetti diversi devono trovare "composizione" in una fase procedimentale successiva e distinta dalla VIA, ossia nella sola conferenza di servizi preordinata al rilascio dell'Autorizzazione Unica, non è dunque corretta.²

La gestione delle interferenze tra progetti

La giurisprudenza ha fornito indicazioni precise sulla gestione delle interferenze tra progetti concorrenti. Il TAR Basilicata n. 172/2024 ha stabilito che la presenza di molteplici parchi eolici nella medesima area vasta costituisce legittimo motivo di diniego quando si determini un "effetto selva" insostenibile sul piano della compatibilità paesaggistica.

La valutazione deve tenere conto "non solo degli impianti già esistenti, ma anche di quelli autorizzati e di quelli per i quali sono state presentate istanze anteriormente a quella oggetto di esame, in applicazione del principio di priorità cronologica".

Gli operatori devono essere consapevoli che l'onere di dimostrare l'assenza di impatti cumulativi significativi grava sul proponen-

1 L'art. 9 del D.Lgs. 190/2024 (Testo unico sulle rinnovabili) ha confermato questa impostazione, stabilendo che il procedimento di autorizzazione unica è «comprensivo, ove occorrenti, delle valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», e che il termine per la conclusione della conferenza di servizi è «sospeso per un massimo di sessanta giorni nel caso di progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA o per un massimo di novanta giorni nel caso di progetti sottoposti a VIA».

2 Il D.Lgs. 190/2024 ha introdotto il concetto di «zone di accelerazione», che rappresenta un elemento di novità nel panorama autorizzatorio. L'art. 12 prevede che «entro il 21 febbraio 2026, sulla base della mappatura di cui al comma 1 e nell'ambito delle aree idonee individuate ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199 del 2021, ciascuna regione e provincia autonoma adotta un Piano di individuazione delle zone di accelerazione terrestri».

Per gli interventi realizzati nelle zone di accelerazione, la normativa prevede significative semplificazioni procedurali. In particolare, "la realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insista nelle zone di accelerazione non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante".

Per gli interventi di maggiore rilevanza, "nel caso degli interventi di cui all'allegato C che insistano nelle zone di accelerazione: a) si applicano le disposizioni di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 199 del 2021; b) non si applicano le procedure di valutazione ambientale di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006, a condizione che il progetto contempli le misure di mitigazione stabilite in sede di valutazione ambientale strategica dei Piani".

te. Come evidenziato dal TAR Campania n. 5143/2021, "il proponente che necessiti di acquisire informazioni sugli impianti esistenti o in fase di autorizzazione per effettuare la valutazione degli impatti cumulativi deve attivarsi presentando formale istanza di accesso agli atti all'amministrazione competente".

La mera richiesta di chiarimenti o la generica lamentela sulla difficoltà di reperimento dei dati "costituisce violazione del principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra privato e pubblica amministrazione di cui all'art. 1 comma 2-bis della L. 241/1990".

Conclusioni

L'analisi della giurisprudenza più recente evidenzia come la materia della valutazione degli impatti cumulativi e della priorità cronologica negli impianti da fonti rinnovabili sia in continua evoluzione. La tensione tra l'esigenza di accelerare la transizione energetica e quella di garantire una tutela ambientale adeguata si riflette in un panorama giurisprudenziale articolato, che cerca di bilanciare principi e interessi spesso contrastanti.

La valutazione degli impatti cumulativi si conferma come elemento centrale dei pro-

cedimenti autorizzatori, con una giurisprudenza che ha progressivamente affinato i criteri applicativi pur mantenendo fermo il principio della necessaria considerazione degli effetti complessivi sull'ambiente. L'evoluzione normativa ha introdotto nuovi strumenti, come le zone di accelerazione, che promettono di semplificare significativamente i procedimenti in aree specificamente individuate.

Il principio di priorità cronologica, tradizionalmente basato sulla data di presentazione delle istanze, ha subito una significativa evoluzione con l'introduzione di criteri di priorità basati sulla potenza degli impianti. Il dibattito giurisprudenziale su questo tema è ancora aperto, ma l'orientamento del Consiglio di Stato sembra orientato verso una soluzione che preservi la certezza dei tempi procedurali, pur riconoscendo la legittimità di (sin qui inediti) criteri organizzativi di priorità.

Per gli operatori del settore la sfida principale consiste nel muoversi in questo panorama normativo e giurisprudenziale in continua evoluzione, adottando strategie che tengano conto sia delle opportunità offerte dalle semplificazioni normative sia dei rischi derivanti dalla complessità procedurale. ■

