

Prima analisi delle linee guida "rinnovabili" regionali

di Andrea Quaranta¹

Sui numeri 7 e 8/9 della rivista *Ambiente & Sviluppo*, edita da IPSOA, sono state pubblicate le due "puntate" de l'articolo "prima analisi delle linee guida "rinnovabili" regionali.

Giuristi Ambientali vi introduce all'argomento, rimandando il lettore, per il prosieguo della lettura, ai nn. 7 e 8/9 della rivista *Ambiente & Sviluppo*.

Nell'articolo "*Le linee guida «rinnovabili» e la mancanza di una programmazione energetica*", pubblicato in due parti in questa rivista, ho commentato il contenuto delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, emanate – dopo un'attesa durata quasi sette anni – per razionalizzare e semplificare le procedure autorizzative, da un lato, ed assicurare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, dall'altro.

In particolare, dopo aver messo in risalto la complessità del quadro normativo di riferimento – semplificato ma non ancora semplice – ho dato spazio all'individuazione delle **aree non idonee** all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile e, in particolare, alle modalità e ai criteri in base ai quali le Regioni avrebbero dovuto esercitare la propria competenza pianificatoria "in negativo" (*id est*: le Regioni non possono dire dove possono essere localizzati gli impianti, ma solo dove non possono esserlo), delineata nell'art. 12, comma 10 del D.Lgs n. 387/03.

Dico avrebbero dovuto perché, come vedremo:

- a) non tutte le regioni hanno emanato le linee guida volte all'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile;
- b) quelle che si sono date da fare hanno promulgato linee guida fra di loro non omogenee (non tanto per contenuto: avendo ogni regione le sue peculiari caratteristiche geografiche, storiche, culturali e ambientali, non si poteva – e neanche si doveva – pretendere questo, ma neanche) per "spirito", impostazione, metodo.

Gli approcci differenti hanno riguardato la profondità di analisi dei criteri delle linee guida; le fonti rinnovabili di volta in volta considerate; la puntigliosità con la quale sono stati elencati i siti non idonei (il che non equivale, propriamente all'indicazione di criteri guida, ma di vere proprie

¹ Consulente ambientale andrea.quaranta@naturagiuridica.com

esclusioni), le soglie di potenza cui fare riferimento; la tipologia di atto adottato (D.G.R., L.R...); ...

c) una di esse ha addirittura esercitato, oltre a quella "in negativo", una competenza "in positivo", nei termini che specificheremo *infra*, par. 2a).

Insomma, in questa "prima fase" di recepimento delle linee guida nazionali "rinnovabili" le Regioni non sembrano aver cercato l'"unità nelle differenze", quanto piuttosto un'occasione in più per rimarcare le proprie peculiarità, le proprie differenze, a scapito di una visione d'insieme, sicuramente più duttile e utile per gli operatori del settore, gli investitori, i cittadini. E l'ambiente.

Analizziamo, ora, le singole linee guida regionali, emanate alla spicciolata, nei mesi successivi all'entrata in vigore del D.M. 10 settembre 2010, cercando di dare un ordine logico alla complicata normativa regionale.

1. Le regioni che hanno dettato una disciplina sulle FER in generale

Le regioni che, in seguito all'entrata in vigore delle linee guida "rinnovabili" nazionali, hanno dettato criteri e indirizzi per il rilascio delle varie tipologie autorizzative e per il corretto inserimento dei diversi impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia sono, se si esclude la Provincia autonoma di Bolzano, tutte del centro-sud.

Sorvolando sulla disciplina dettata dalla Regione Lazio – che si è limitata a revocare due precedenti delibere in materia, e a considerare, in modo pleonastico, "*immediatamente applicabili le disposizioni contenute nel decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 anche per i procedimenti in corso*" – analizziamo i punti salienti delle altre discipline regionali.

a) la Provincia autonoma di Bolzano

Con il D.P.P. n. 37 del 25 ottobre 2010, la Provincia autonoma di Bolzano, senza peraltro far riferimento alcuno alle linee guida nazionali, è intervenuta a modificare il regolamento di esecuzione alla legge urbanistica provinciale, prevedendo una disciplina differenziata sulla base della destinazione d'uso del territorio/tipologia di FER considerata che, in estrema sintesi, stabilisce che:

- ✓ nel verde agricolo – aree nelle quali l'installazione di pannelli fotovoltaici è ammessa solo parallelamente al tetto o alle facciate: *id est* non è possibile installare pannelli fotovoltaici sul suolo – possono essere autorizzate solo alcune tipologie di impianti alimentati da FER, ed in relazione ad ognuna non possono essere superate determinate soglie dimensionali;

- ✓ gli impianti eolici, geotermici e idroelettrici possono essere autorizzati indipendentemente dalla destinazione urbanistica dell'area e (fatto salvo il limite di 3 MW per l'idroelettrico) senza limite di potenza;
- ✓ per l'installazione di impianti fotovoltaici è necessario rispettare ben sette condizioni – la maggior parte delle quali prevede alcune eccezioni – relative all'esistenza di vincoli su beni culturali, alla destinazione d'uso della zona prescelta, alle strutture di volta in volta considerate.

b) la Regione Abruzzo

[...]

c) la Regione Molise

[...]

d) la Regione Puglia

[...]

e) la Regione Basilicata

[...]

f) la Regione Calabria

[...]

2. Le Regioni che hanno dettato una disciplina solo sul fotovoltaico (a terra)

a) la Regione Emilia Romagna

[...]

b) la Regione Toscana

[...]

c) la Regione Piemonte

Con la D.G.R. n. 3-1183 del 14 dicembre 2010 la regione Piemonte ha voluto *"procedere tempestivamente ad una prima individuazione delle aree inidonee alla localizzazione della fonte solare fotovoltaica [...] rinviando a successivi atti il recepimento dei restanti aspetti disciplinati dalle Linee guida nazionali"*, **ponendo fine alla sospensione delle procedure autorizzative** relative agli impianti fotovoltaici non integrati da realizzare nelle aree di esclusione (D.G.R. n. 30-12221 del 2009), sancita con l'art. 27 della L.R. n. 18 del 5 agosto 2010.

Nelle more dell'adozione delle linee guida nazionali, e trovandosi nell'impossibilità di adottare criteri generali volti all'individuazione delle aree e dei siti ove è preclusa l'installazione di impianti fotovoltaici, infatti, la regione Piemonte aveva ritenuto opportuno *"individuare uno strumento che consentisse temporaneamente di salvaguardare alcuni siti da interventi i cui effetti, pur pregevoli sotto il profilo dell'utilizzo di fonti rinnovabili,*

avrebbe avuto come inevitabile risvolto la compromissione di aree ricomprese nelle aree di esclusione" individuate nella "Relazione programmatica dell'energia".

In seguito all'istruttoria di cui all'art. 17, comma 1, delle linee guida nazionali, la regione ha individuato:

- a) quattro **aree non idonee** all'installazione di impianti fotovoltaici a terra:
 1. aree sottoposte a tutela del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale;
 2. aree protette nazionali (L. 394/91), aree protette regionali (L.R. 12/90 e 19/09), SIC nell'ambito della Rete Natura 2000;
 3. aree agricole (i terreni agricoli e naturali ricadenti nella prima e seconda classe di capacità d'uso del suolo, le aree agricole destinate alla produzione di prodotti D.O.C.G. e D.O.C. e i terreni agricoli irrigati con impianti irrigui a basso consumo idrico realizzati con finanziamento pubblico);
 4. aree in dissesto idraulico e idrogeologico;
- b) alcune **aree di attenzione**: ci sono, infatti, ambiti territoriali che richiedono un particolare livello di attenzione nella valutazione dei progetti, a causa degli elementi di criticità paesaggistiche ed ambientali, oltre alla correlata presenza di produzioni agricole ed agroalimentari di qualità e situazioni di pericolosità idrogeologica nell'ospitare impianti fotovoltaici a terra.

Nella regolazione dei periodi transitori e, in generale, nel continuo succedersi di normative/prassi che disciplinano svariati aspetti di un particolare settore, è facile che si verifichino problemi applicativi, specie con riferimento ai procedimenti pendenti nel momento di transizione: preso atto di tali problematiche, che puntualmente si sono verificati, la Giunta regionale, nel tentativo di rimediare a tali inconvenienti, ha specificato che:

- non sussistendo una perfetta coincidenza tra le aree individuate come non idonee e quelle di esclusione richiamate (cit. art. 27), risulta opportuno prevedere che *"il presente provvedimento **non si applichi** alle procedure autorizzative in corso alla data di entrata in vigore della presente deliberazione concernenti impianti fotovoltaici a terra da realizzarsi in zone diverse da quelle di esclusione indicate al paragrafo 3.3 deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 2009, n. 30-12221 ed oggetto del precitato articolo 27 della l.r. 18/2010"*;
- in relazione all'inciso del cit. art. 27 – sono fatte salve le richieste di autorizzazione già licenziate positivamente dalle conferenze di servizi provinciali – *"il presente provvedimento non si applichi alle procedure autorizzative di competenza comunale la cui istruttoria risultava conclusa positivamente alla data del 5 agosto 2010"*.

d) la Regione Marche

[...]

3. La disciplina sul fotovoltaico e sull'eolico dettata dalla Valle D'Aosta

[...]

4. Le "altre" discipline regionali

[...]

5. Conclusioni

Dall'analisi, condotta nei paragrafi che precedono, risulta evidente che – come anticipato nelle premesse – le Regioni, nell'esercitare la competenza pianificatoria "in negativo" loro riconosciuta nel settore delle energie rinnovabili, hanno recepito le linee guida "rinnovabili" nazionali seguendo strade diverse fra di loro, cercando ogni occasione per rimarcare le proprie peculiarità, le proprie differenze, a scapito di una visione d'insieme, sicuramente più duttile e utile per gli operatori del settore, gli investitori, i cittadini. E l'ambiente.

Si tratta di un *metodo* figlio di un sistema che – è stato affermato in dottrina² – dopo anni di tentativi di "snellimento" può sicuramente definirsi *semplificato* ma non certamente *semplice*...

Un sistema nel quale si ridiscute di continuo – con tempistiche e modalità tecnico-operative che lasciano quantomeno perplessi³ – normative che si rincorrono, si sovrappongono, non sono facilmente decifrabili, vengono variamente interpretate, corrette, sostituite, creano periodi transitori difficilmente gestibili, lasciando tutti, operatori del settore e non, senza alcun punto di riferimento, senza alcuna certezza.

Senza un orizzonte sostenibile sul quale calibrare i propri investimenti.

Non si tratta, ovviamente, solo di "colpe" regionali, e quello che, in questa sede, mi preme sottolineare, non sono tanto (o non solo) i (troppo) diversi contenuti dei vari atti legislativo-amministrativi delle Regioni quanto, come accennato in premessa, il *modus operandi* dei vari legislatori (nazionale e regionali), che genera discipline a volte troppo *fantasiose*, altre troppo rigide, altre ancora eccessivamente tecnicistiche, in ogni caso *latu sensu* emergenziali e di complicata applicazione pratica.

Un *modus operandi* che si rinnova ogni volta che si sbandierano delle "riforme", in un malinteso senso delle autonomie, che va in direzione ostinata e contraria rispetto alle belle

² F. GIAMPIETRO, L. GIAMPIETRO, "Utilizzo a fini energetici delle risorse naturali: procedure di VAS e VIA (parte prima)", in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2/2009.

³ Per un approfondimento sulle discutibili modalità temporali e tecnico-giuridiche con le quali il legislatore è intervenuto in materia negli ultimi mesi, v. A. QUARANTA, "Le Linee guida sulle energie«rinnovabili» e la mancanza di una programmazione energetica (parte prima)", in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, n. 1/2011; A. QUARANTA, "Le Linee guida sulle energie«rinnovabili» e la mancanza di una programmazione energetica (parte seconda)", in *Ambiente & Sviluppo*, IPSOA, n. 2/2011.

parole, con le quali si magnificano gli scenari che una (auspicata, ma, al momento, non intravedibile) semplificazione dovrebbe portare.

La certezza del diritto, ovviamente, è preferibile all'incertezza, ma una normativa sconclusionata e perennemente in bilico come quella attuale, delineata, *in parte qua*, nel presente contributo, paradossalmente, forse, è ancora peggio, perché crea incertezza, pur essendoci, ma essendoci non chiarisce nulla e crea delle ingiustificate diversità, che si riverberano anche nel settore economico, oltre che sull'ambiente.

Poco prima che iniziassi a scrivere questo articolo è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.Lgs n. 28/2011 – che, in attuazione della direttiva 2009/28/CE, ha riscritto le norme sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – ed è appena stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il c.d. "Quarto conto energia"⁴ che, a dimostrazione di quanto appena sottolineato, è intervenuto, a distanza di pochissimo tempo, a rivoluzionare, ancora una volta, un settore cruciale per il futuro all'insegna delle molteplici sostenibilità.

Minando le certezze acquisite e i progetti fatti da quelli che ... nel futuro all'insegna delle molteplici sostenibilità hanno investito molte energie, economiche e sociali.

⁴ Per un approfondimento, v. A. QUARANTA, "Le Correzioni del quarto conto energia", in questa rivista, n. 6/11