

Alcune considerazioni sulle recenti linee guida "rinnovabili" nazionali, prima delle recenti, ulteriori modifiche intervenute nel settore

di *Andrea Quaranta*¹

1

Nella [prima parte di quest'articolo](#), dedicato, in generale, all'analisi degli ultimi, rilevanti interventi legislativo-amministrativi in materia di diritto dell'energia (*delega per il recepimento*, nel nostro ordinamento, della *direttiva 2009/28/CE* sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; adozione del "*Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili*"; introduzione della c.d. "S.C.I.A.", la *Segnalazione Certificata di Inizio Attività*; sanatoria per gli impianti realizzati con denuncia di inizio attività; nuovo "Conto Energia; regime fiscale delle tariffe che incentivano gli impianti a fonti rinnovabili non fotovoltaici) – analisi che ha evidenziato la mancanza di una visione d'insieme, di una politica lungimirante e sostenibile – è stato approfondito, in particolare, il contenuto delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Dopo aver messo in risalto la complessità del quadro normativo di riferimento, semplificato ma non ancora semplice a causa:

- non solo a causa delle barriere di natura amministrativa, infrastrutturale, sociale, finanziaria, tecnologiche e dell'elevato grado di conoscenze specialistiche in materie tecnico-scientifiche che sono richieste agli organi chiamati ad esplicarle,
- ma anche del caos interpretativo-applicativo in ordine alle problematiche temporali, localizzative, tecniche, fiscali ed organizzative, condito dalla
- della pervicacia con cui, a far da "collante" a queste problematiche, il nostro legislatore si ostina a distribuire competenze ai diversi livelli territoriali, a navigare al piccolo cabotaggio normativo, a barcamenarsi fra deroghe, proroghe, rinvii, attese.

l'articolo ha analizzato nel dettaglio le linee guida "rinnovabili", mettendo in luce, in particolare, gli aspetti salienti del regime giuridico delle autorizzazioni (autorizzazione unica; (ex) D.I.A. ora S.C.I.A. e attività edilizia libera) e gli steps che scandiscono il procedimento unico.

¹ Consulente legale ambientale andrea.quaranta@naturagiuridica.com

In questa seconda parte, pubblicata sul numero 2/11 della rivista Ambiente & Sviluppo, edita da IPSOA, analizzeremo i criteri adottati per il corretto inserimento nel territorio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

d) inserimento nel territorio

Prima di concludere questa prima analisi giuridica del ruolo e dell'impatto delle linee guida sulle rinnovabili, occorre fare qualche riflessione sull'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio, nell'ottica di una politica energetico-ambientale che, almeno a parole, dice di voler garantire un uso più razionale non solo delle risorse, ma anche del territorio sul quale queste ultime insistono.

La recente normativa in materia di fonti di energia rinnovabile offre uno spunto ideale per approfondire questa tematica:

1. nel Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili dello scorso giugno 2010, il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'elaborare il piano prescritto dalla direttiva 2009/28/CE, ha sottolineato che, in sede di pianificazione, progettazione, costruzione e ristrutturazione di aree residenziali industriali o commerciali, e nella pianificazione delle infrastrutture urbane, occorre adottare strumenti di indirizzo per fare in modo che siano inseriti, ove possibile, apparecchiature e sistemi di produzione di elettricità. In particolare, nella revisione del sistema che riguarda gli impianti fotovoltaici a terra, il Piano di azione nazionale ha previsto un meccanismo di premi per chi occupa aree industriali dismesse o suscettibili di interventi di risanamento ambientale;
2. nel successivo decreto 6 agosto 2010 (il terzo "Conto Energia") ha previsto un incremento del 5% della tariffa incentivante per determinate tipologie di impianti solari fotovoltaici *"ubicati in zone classificate come industriali, commerciali, cave o discariche esaurite, aree di pertinenza di discariche o di siti contaminati"* (art. 10, comma 1, lett. a);

Le linee guida, nell'elencare i criteri generali per l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio, inserisce il **"riutilizzo di aree già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (brownfield), tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati [...]** consentendo la minimizzazione di interferenze dirette e indirette sull'ambiente legate all'occupazione del suolo ed alla modificazione del suo utilizzo a scopi produttivi, con particolare riferimento ai territori non coperti da superfici artificiali o greenfield, la minimizzazione delle interferenze derivanti dalle nuove infrastrutture funzionali all'impianto mediante lo sfruttamento di infrastrutture

esistenti e, dove necessari, la bonifica e il ripristino ambientale dei suoli e/o delle acque sotterranee” (art. 16, comma 1, lett.d).

In relazione alle **aree non idonee**, le linee guida precisano le modalità e i criteri in base ai quali le Regioni esercitano 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. In estrema sintesi, l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni nell’ambito di una *politica di programmazione* congruente con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (la c.d. “burden sharing”). Attraverso un'apposita *istruttoria* (avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico ed artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale) le Regioni identificano, quindi, gli obiettivi di protezione che non sono compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, che determinerebbero una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione².

I criteri per l’individuazione di aree non idonee dettati nell’allegato 3 – il cui scopo non è quello di rallentare la realizzazione degli impianti, ma di offrire agli operatori un quadro di riferimento certo e chiaro per la localizzazione dei progetti – sottolineano che l’individuazione deve essere basata esclusivamente su criteri tecnico-oggettivi: non sono sufficienti, pertanto, indicazioni generiche di non idoneità, né generici riferimenti a non meglio precisate esigenze di tutela, così come non è possibile sottrarre intere porzioni di territorio all’installazione di impianti FER.

Lo stesso divieto di generalizzazione vale anche in relazione alle **zone agricole**, per le quali la giurisprudenza amministrativa aveva già affermato che, in mancanza di previsioni conformative:

- gli impianti alimentati da energie rinnovabili possono essere ivi localizzati, senza distinzione (almeno, per quanto riguarda la valutazione di compatibilità urbanistica), e
- la mancanza di una specifica espressa previsione localizzativa non può determinare l'incompatibilità urbanistica di un sito ubicato in zona a destinazione agricola³.

² Gli esiti dell’istruttoria dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea rispetto a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati.

³ Cfr. paragrafo intitolato “*La complessa confusione del quadro normativo*”

Alla luce di queste premesse, le linee guida si limitano a sottolineare che gli impianti possono essere ubicati in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici (nel qual caso l'autorizzazione unica non dispone la variante dello strumento urbanistico), e che, a tale riguardo, si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

Conclusioni

Immagino la delusione e lo sconcerto di coloro che, particolarmente ottimisti, aspettavano, dopo faticosi anni d'attesa, le linee guida come un *deus ex machina* nell'intricato meccanismo delle "semplificazioni autorizzatorie" in materia di fonti di energia rinnovabile.

Sicuramente – al di là dell'inevitabile richiamo a principi talmente condivisi da risultare quasi pleonastico ribadire – va dato atto (se non della buona volontà – sette anni sono comunque eccessivi – almeno) di una certa schematizzazione⁴, nonché di una precisazione sulle modalità di svolgimento del procedimento unico, sul quale, peraltro, erano già opportunamente intervenute alcune province, delegate dalle regioni⁵.

Ma si tratta, a conti fatti, di ben poca cosa rispetto all'enfasi con la quale il cit. Piano d'azione Nazionale annunciava il "New Deal" della nostrana politica energetica: poco più di un riassunto di quanto, nel corso di questi anni di attesa, aveva enucleato la giurisprudenza, con la sua paziente opera di "omogeneizzazione" in materia di localizzazione degli impianti, di rispetto dei termini per la conclusione del procedimento, di riparto di competenze fra Stato e Regioni, di demarcazione fra ciò che poteva essere comunicato e/o semplicemente "denunciato" e ciò che, al contrario, doveva essere autorizzato.

Al di là:

- dei dubbi circa la capacità di adeguarsi da parte delle Regioni nel termine concesso di 90 giorni dall'entrata in vigore delle linee guida;
- del (comodo) rinvio alla "programmazione congruente" regionale (con la quota minima di produzione di energia elettrica da FER assegnata alle

⁴ Mi riferisco, in particolar modo, alla minuziosa differenziazione fra gli interventi soggetti alla semplice comunicazione e quelli, invece, sottoposti alla (ex)-DIA

⁵ Mi riferisco, ad esempio, a quanto deliberato, in proposito, dalla Provincia di Cuneo (deliberazione n. 276 dell'8 luglio 2008, consultabile al seguente indirizzo internet: http://www.provincia.cuneo.it/risorse_naturali/_allegati/energia/iter_autorizzativo387.pdf

- Regioni, la c.d. "burden sharing") – che nel momento in cui le linee guida sono state pubblicate era già "in mora" – che lascia alle Regioni un disomogeneo potere di procedere all'individuazione delle aree non idonee;
- delle imprecisioni di tipo formale (il costante riferimento alla DIA, sostituita dalla SCIA solo poche settimane fa);
 - dell'imminente – almeno sulla carta – recepimento della direttiva 2009/28/CE, che, *inter alia*, dovrebbe innalzare ad 1 MW la soglia entro la quale poter operare con la SCIA, e che dovrebbe, in ogni caso, comportare delle modifiche alla normativa nazionale in materia di FER,

ciò che continua a lasciare perplessi – dopo i condivisi appelli alla semplificazione, alla razionalizzazione, alla promozione delle energie rinnovabili – è la (quasi) completa mancanza di una visione d'insieme, di un programma, di una seria politica energetico-ambientale, e di una lungimirante strategia economico-fiscale-industriale, che non si limiti ad elargire incentivi utili solo per chi li ottiene (ma non al sistema Italia), ma che promuova uno sviluppo allo stesso tempo credibile e sostenibile, nelle sue molteplici accezioni: sostenibilità ambientale, energetica, sociale, economica, fiscale, finanziaria, tecnologica, culturale.

La canzone, di cui ho citato una frase all'[inizio di questo contributo](#), si conclude con un retorico quanto ironico ed amaro interrogativo – che, trasposto nel caso di specie, ha a che fare con la capacità di essere in prima fila, e di fare da traino, o, al contrario, di finire nelle retrovie dell'economia mondiale: insomma, con quanto amaramente testé constatato essere mancante nella nostra politica – con il quale, rivolgendomi all'Italia (*rectius*: alle istituzioni italiane) mi sembra più che appropriato concludere questa analisi: "*resterai più semplicemente dove un attimo vale l'altro, senza chiederti come mai. Continuerai a farti scegliere, o finalmente sceglierai*"?!