

Linee guida rinnovabili della Lombardia: un primo passo per la sostenibile certezza del diritto¹

di [Andrea Quaranta](#)

In seguito all'emanazione delle linee guida nazionali (LGN) per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, volte a razionalizzare e semplificare le procedure autorizzative, da un lato, ed assicurare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, dall'altro:

- alcune regioni si sono immediatamente attivate per emanare linee guida regionali, per "adeguare", ai sensi dell'art. 18, comma 4, del DM 10 settembre 2010, le rispettive discipline a quella nazionale (tutte, in ogni caso, in modo sostanzialmente differente l'una dall'altra. 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; le soglie di potenza cui fare riferimento; la tipologia di atto adottato);
- per le restanti, che sono rimaste inerti, si sono applicate le disposizioni nazionali, ai sensi dell'art. 18, commi 4, 5 e 6 del DM 10 settembre 2010.

All'indomani dell'entrata in vigore delle linee guida nazionali, la regione Lombardia ha scelto questa seconda strada, e l'amministrazione:

- in un primo tempo è rimasta ancorata, nei limiti della compatibilità con quelle nazionali, alle linee guida regionali che aveva emanato con la DGR n. 8/10622 del 25 novembre 2009 – pur non potendo, come più volte sottolineato dalla copiosa giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato che solo in attuazione delle linee guida nazionali le regioni avrebbero potuto esercitare una competenza pianificatoria "in negativo";
- successivamente, in seguito alla comunicazione della Struttura Risorse Energetiche alle Province, ha fatto riferimento *in toto* alla disciplina nazionale, che ha reso, "fin dal 3 gennaio 2011", inapplicabile la stessa DGR.

Le linee guida di cui alla DGR n. 8/10622 disciplinavano l'*iter* per l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili da impianti fotovoltaici ed eolici (così recitava il titolo della DGR, anche se non mancavano refusi e riferimenti anche agli

¹ Estratto dell'articolo pubblicato sulla rivista "Ambiente & Sviluppo", IPSOA, n. 10/12

impianti a biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas), e contenevano *in nuce* quelle che, oggi, con la DGR 18 aprile 2012, n. IX/3298, sono diventate le disposizioni regionali in materia di procedimento autorizzativo degli IAFR, cui è stata aggiunta l'indicazione dei criteri per la successiva individuazione delle aree non idonee all'installazione degli stessi.

Le "nuove" linee guida sono nate a valle dei lavori del "tavolo di confronto" con le province e ANCI Lombardia per l'armonizzazione delle prassi autorizzative di produzione di energia da fonti rinnovabili, che ha prodotto il documento «*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (FER) mediante recepimento della normativa nazionale in materia*» che fornisce elementi per l'espletamento dell'azione amministrativa propria degli Enti delegati e per l'azione di coordinamento e armonizzazione da parte di Regione Lombardia.

Si tratta di un documento che, partendo dalle "ceneri" di quello reso inapplicabile dalle linee guida nazionali (ma abrogato solo ora), ne specifica alcuni passaggi, prende in considerazione tutte le tipologie di FER, detta anche i criteri per la successiva individuazione delle aree non idonee, stabilisce le condizioni d'uso dei prodotti di processo in uscita dagli impianti per la produzione di energia elettrica da FER e fornisce indicazioni tecniche relative alle opere pertinenziali.

La DGR, ai sensi non solo del DM 10 settembre 2010, ma anche del successivo "decreto Romani":

- definisce le procedure per ottenere i titoli abilitativi per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione di suddetti impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti;
- concorre alla costruzione del PEAR che, ai sensi dell'art. 30 della LR 26/2003, analizza i fabbisogni energetici regionali e determina le linee di azione per lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili e assimilate;
- "sarà seguita" da "un documento tecnico contenente approfondimenti sulla modalità di applicazione della normativa".

Dopo aver:

- premesso i principi generali inerenti l'attività di produzione di energia elettrica da FER;
- riassunto le procedure e i procedimenti necessari (o sufficienti: quelli introdotti come incentivi giuridici) per la realizzazione di IAFR;

- elencato le definizioni salienti (sostanzialmente, un lungo rinvio alle definizioni dettate dai principali atti normativi nazionali di riferimento: il DLGS n. 28/11; il DLGS n. 387/03; il TUA),

nelle **disposizioni generali** la regione Lombardia, ai fini dell'applicazione di alcuni articoli delle LGN ha dettato disposizioni in materia di:

- oneri informativi a carico del Gestore di rete (art. 4.1 delle LGN) in base alla quale i gestori di rete devono trasmettere, con cadenza quadrimestrale e in formato elettronico, a CESTEC SPA i dati circa le soluzioni di connessione e i loro relativi aggiornamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili accettate dal soggetto che realizza l'impianto;
- oneri istruttori (art. 9.1 delle LGN), che sono finalizzati a coprire le sole spese istruttorie sostenute dall'Amministrazione precedente per l'espletamento del procedimento unico; non comprendono eventuali ed ulteriori tariffazioni o diritti di segreteria connessi ad attività di altri Enti e delle imposte di bollo; non possono configurarsi come misure compensative e possono essere, al massimo, pari allo 0,3% dell'importo dell'investimento per la costruzione dell'impianto e del relativo impianto per la connessione alla rete di trasmissione/distribuzione dell'energia elettrica;
- trasparenza amministrativa (art. 6.1 delle LGN), grazie alle quali la Lombardia "istituisce, all'interno del proprio Sistema Informativo Regionale Energia e Ambiente (SIRENA) una sezione dedicata al Registro degli impianti a Fonti Energetiche Rinnovabili", che contiene l'elenco degli impianti realizzati distinti per tipologia impiantistica;
- monitoraggio (art. 7.1 delle LGN), che prevede la redazione e la trasmissione annuale (entro il 31 marzo) ai competenti ministeri della relazione – contenente, *inter alia*, il numero di richieste di autorizzazione ricevute e di quelle concluse (con esito positivo e/o negativo), dei procedimenti pendenti; del tempo medio per la conclusione del procedimento, con riferimento a ciascuna fonte;... – sulla base dei dati acquisiti da SIRENA.

Le linee guida regionali proseguono con una minuziosa descrizione degli interventi sottoposti a comunicazione di inizio lavori, a PAS e ad autorizzazione unica, **differenziati analiticamente** per **singola FER** di volta in volta considerata e, all'interno di ognuna di esse, sulla base delle **caratteristiche tecnico-costruttive** prescelte o, a volte, in relazione anche alla **potenza da installare**, e accompagnate dalla descrizione delle

modalità di espletamento del relativo *iter* (punto 3.2 per la comunicazione; punto 3.4 per la PAS, punto 4.1e 4.2 per l'AU).

In particolare, sono interventi in edilizia libera, e soggetti alla sola comunicazione di inizio lavori, quelli relativi alla realizzazione di impianti:

- fotovoltaici realizzati su edifici (punto 3.1, nn. 1-11, della DGR, con regole diverse a seconda che si tratti di tetti piani; tetti non piani; frangisole, pergole tettoie o altre pertinenze), su pensiline o su serre.

A mero titolo di esempio, sono soggetti a semplice comunicazione gli impianti fotovoltaici su tetti di edifici esistenti non ricadenti nel campo di applicazione del DLGS n. 42/04, aderenti o integrati nel tetto dell'edificio, indipendentemente dalla capacità di generazione, mentre per quelli ricadenti nel campo di applicazione del decreto Urbani, per i quali la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici non è superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati, i limiti variano in funzione del luogo in cui gli edifici stessi sono situati (fuori o dentro la zona A del DM n. 1444/68: senza limiti, nel primo caso, con potenza inferiore o uguale a 200 kW, nel secondo);

- di generazione elettrica tramite combustione di biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas non alimentati da rifiuti (punto 3.1, n. 12), operanti in assetto cogenerativo e aventi una capacità di generazione inferiore a 50 kW_e o realizzati in edifici o impianti industriali esistenti per i quali gli interventi non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari, non comportino modifiche delle destinazioni di uso, non riguardino le parti strutturali, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari, non implicino incremento dei parametri urbanistici e aventi una capacità di generazione inferiore o uguale a 200 kW_e;
- eolici, a condizione vengano rispettate le condizioni indicate nel punto 3.1, nn. 13-16, in base al quale sono sottoposti alla sola comunicazione gli impianti costituiti da un singolo generatore installato su tetto di edifici o impianti **esistenti** (se, rispettivamente, non superiori al metro e mezzo di altezza, gli edifici non ricadono nel campo di applicazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, indipendentemente dalla capacità di generazione, nel primo caso; se gli interventi non alterano i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari, non comportano modifiche delle destinazioni di uso, non riguardano le parti strutturali, non comportano aumento del numero delle unità immobiliari, non implicano incremento dei parametri urbanistici e hanno una capacità di generazione inferiore o uguale a 200 kW_e, nel secondo); quelli per i quali non son previste autorizzazioni ambientali

o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, e hanno una capacità di generazione inferiore o uguale a 50 kW_e; le torri anemometriche realizzate

mediante strutture mobili, semifisse o comunque amovibili o installate in aree non soggette a vincolo o a tutela (deve esserci, tuttavia, il consenso del proprietario del fondo), purchè la rilevazione non duri più di tre anni e sia prevista, da parte del soggetto titolare, la rimozione con ripristino dello stato dei luoghi entro un mese dalla conclusione della rilevazione stessa;

- idroelettrico (punto 3.1, n. 17) e geotermoelettrico (punto 3.1, n. 18) che, con il rispetto delle relative caratteristiche realizzative, non abbiano una capacità di generazione superiore ai 200 kW_e);

Gli interventi sottoposti alla PAS sono elencati seguendo il medesimo schema, testè delineato, e si differenziano da quelli per i quali è sufficiente la sola comunicazione in relazione, a seconda dei casi, della potenza installabile e del fatto che l'edificio, preso in considerazione, sia o meno esistente).

Gli interventi soggetti ad autorizzazione unica, infine, sono quelli elencati al punto 3.5 (e "riepilogati sinotticamente nell'allegato 2), sulla base dello stesso schema già delineato, integrato da particolari caratteristiche di alcuni siti che, per le loro caratteristiche dimensionali, implicano la realizzazione di impianti di notevoli dimensioni e, quindi, maggiormente impattanti (impianti fotovoltaici ad inseguimento, o realizzati su barriere acustiche) o, per l'impatto che hanno sul suolo agricolo-produttivo, necessitano di un controllo più stringente (leggi: a partire da sogli limiti molto inferiori a quelle prima "applicabili". In questo caso 20 kW_e).

Segue l'elenco di tutta la documentazione necessaria (e minima) per la presentazione dell'istanza autorizzatoria, che ricalca quella contenuta nelle LGN, e la minuziosa descrizione del procedimento di autorizzazione, attraverso una lunga serie di elenchi e sotto-elenchi puntati che, dallo svolgimento della verifica di assoggettabilità a VIA, condotta in ossequio alle disposizioni nazionali e a quelle dettate dalla LR n. 5/10, e con l'elencazione delle disposizioni particolari per la fase di *screening* e quella vera e propria di VIA, diversificate per fonte rinnovabile, guida l'istanza fino alla conferenza di servizi e, quindi, al rilascio dell'autorizzazione unica.

Per dare attuazione alle disposizioni contenute nell'art. 5 comma 2 del decreto Romani – in base al quale *"fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare [...] il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei*

tempi previsti [...] per il provvedimento di VIA” – le linee guida regionali specificano che “con atto della Direzione competente saranno approvati uno o più elaborati grafici che descrivono gli schemi di flusso concettuali tra i diversi endoprocedimenti e il procedimento di Autorizzazione Unica, tenuto conto che la costruzione e l’esercizio degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sono comprensivi del relativo impianto di rete”.

Proprio per regolare i rapporti fra tutti i possibili procedimenti inerenti l’autorizzazione unica, il punto 4.3 delle linee guida regionali detta alcune norme per coordinare l’AU con l’autorizzazione paesaggistica; con la verifica di assoggettabilità; con la VIA; con l’AIA; con le autorizzazioni in materia di rifiuti di cui agli artt. 208 e 216 del TUA; con quelle in materia di emissioni in atmosfera e quelle in campo urbanistico, edilizio, sanitario, oltre ad analizzare le relazioni con la disponibilità del suolo oggetto dell’intervento. Sono infine previste norme di coordinamento con le competenze delle ASL e dell’ARPA.

Prima di chiudersi con l’elenco:

- dei criteri, sulla base dei quali la regione Lombardia individuerà le aree non idonee alla realizzazione di IAFR (con particolare riferimento alle aree agricole, a quelle boscate e a quelle sottoposte a particolari vincoli o livelli di attenzione), e
- delle indicazioni in base alle quali la biomassa è considerata *biomassa combustibile*, *biomassa sottoprodotto* o *biomassa rifiuto*, sulla base di un approccio desunto dall’esame della normativa vigente che “*non può essere utilizzato con fini escludenti*” (non si può affermare che l’appartenenza di una biomassa ad uno degli insiemi individuati la faccia afferire elusivamente a detto insieme. In termini esemplificativi: per ritenere che una biomassa appartenga all’insieme dei sottoprodotti è necessario dimostrare che essa possieda nello specifico i requisiti necessari per essere sottoprodotto, oppure perché una biomassa possa figurare tra le biomasse elencate nell’insieme dei combustibili deve essere dimostrato che, in funzione della sua reale provenienza, essa possa essere esclusa dall’insieme dei rifiuti),

merita sottolineare che il punto 4.4. compie una meritoria opera di semplificazione per quanto riguarda la ripartizione di competenze fra i diversi enti coinvolti nel procedimento unico che, attraverso una minuziosa elencazione degli atti sui quali ogni singolo ente ha competenza.

Un passo avanti per rendere il sistema non semplificato, ma anche semplice.

