

Linee guida per le rinnovabili: dalle Regioni mappa ragionata per le nuove installazioni

Con l'approvazione delle Linee guida per gli impianti rinnovabili (attese ora in Gazzetta) le Regioni non potranno più escludere intere porzioni di territorio. Il provvedimento definisce anche le procedure autorizzative uniche per tutta Italia.

DI ALESSANDRO MARANGONI

Il settore delle energie rinnovabili ha avuto negli ultimi anni una crescita molto rapida diventando, anche in Italia, una delle aree più attraenti della cosiddetta *green economy*. La crescita avrebbe tuttavia potuto essere ancora più consistente qualora non vi fossero stati alcuni freni, tra i quali l'incertezza normativa, sia riguardo ai sistemi di incentivazione che alle procedure autorizzative. La complessità e la farraginosità degli iter burocratici, unitamente ad alcune opposizioni politiche e sociali, hanno infatti condizionato gli investimenti, rallentando il nostro Paese nel raggiungimento degli obiettivi europei della direttiva 20-20-20.

Nelle ultime settimane, però, l'orizzonte pare schiarirsi e, dopo la presentazione del Piano di azione nazionale, sono state finalmente licenziate le Linee guida attese da anni e le nuove tariffe del Conto Energia, finora oggetto di vivace confronto tra operatori e legislatore. Tutti questi elementi contribuiscono, dunque, a delineare in modo più chiaro una strategia complessiva per il comparto delle rinnovabili nei prossimi anni.

Il provvedimento del ministero dello Sviluppo economico che defini-

Testo a pagina 31

sce le Linee guida per la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, arrivato con sette anni di ritardo, è un passaggio chiave per delineare un quadro di maggior chiarezza e definire una disciplina unica e valida su tutto il territorio nazionale. Previste dal Dlgs 387/2003, (articolo 12, comma 10), le Linee guida segnano un passaggio strategico e sciolgono alcuni nodi critici che potevano frenare lo sviluppo del comparto.

Il documento è piuttosto ampio e articolato, ma, è possibile individuare alcuni elementi cruciali per lo sviluppo delle rinnovabili:

- 1) Chiarezza e snellezza delle procedure autorizzative;
- 2) Definizione dei rapporti tra i diversi soggetti istituzionali;
- 3) Pianificazione territoriale e individuazione dei siti;
- 4) Gestione delle compensazioni.

Procedure autorizzative

Modalità e tempi degli iter autorizzativi sono fattori critici per la rea-

lizzazione degli impianti delle energie rinnovabili.

Il provvedimento predispose uno schema di riferimento che dovrebbe consentire il superamento dell'annosa questione della disomogeneità delle normative regionali. L'assenza finora di indirizzi univoci a livello nazionale ha, infatti, causato la proliferazione di normative regionali in materia di autorizzazione all'installazione (differenti e spesso in contraddizione con la legislazione statale). Una delle conseguenze di questa confusione legislativa è rappresentata dalla vicenda della Puglia. La Consulta ha bloccato parte della legge regionale che prevedeva la Dia anziché la richiesta dell'Autorizzazione unica (Au) per gli impianti fino a 1 MW di potenza. La sentenza ha dichiarato questo aspetto di competenza esclusiva statale e quindi del ministero dello Sviluppo economico, in accordo con il ministero dell'Ambiente e d'intesa con la Conferenza unificata.

L'emanazione di Linee guida nazionali garantisce regole uniformi, fissando chiaramente i limiti di potenza e i requisiti infrastrutturali che determinano la tipologia di procedura autorizzativa a cui devono essere sottopo-



MANCA IL DECRETO SU AREE NON IDONEE

La questione dell'individuazione dei siti rimane aperta in quanto non è ancora stato emanato il decreto attuativo della legge 13/2009.

Con il decreto, che sancirà la suddivisione tra le Regioni degli oneri per il raggiungimento entro il 2020 del target assegnato dall'Ue all'Italia del 17% del consumo totale da fonti rinnovabili, le Regioni dovranno armonizzare le disposizioni relative alle aree non idonee. Definiranno quindi le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi loro assegnati nel quadro del burden sharing. Devono così conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili.

sti i vari impianti (attività edilizia libera, Dia o Au), sia a tutela degli operatori industriali che del territorio. La parte II, agli articoli 10-12 precisa il regime giuridico delle autorizzazioni, dettagliando per tipologia di impianto: fotovoltaico, biomasse, eolico, idroelettrico e geotermico. Le Linee guida precisano altresì i contenuti minimi per l'istanza di Au (articolo 13), le modalità procedurali (articolo 14) e i contenuti dell'autorizzazione.

Pare altresì apprezzabile la volontà di rendere più snelle ed efficaci le procedure prevedendo un monitoraggio dei processi autorizzativi avvalendosi del Gse. È peraltro fondamentale che tale previsione non si traduca in un puro "atto notarile", ma serva effettivamente a «perseguire l'efficacia dell'azione amministrativa» (articolo 7) e ad aggiornare in futuro le Linee guida in quest'ottica.

Rapporti tra istituzioni

La definizione dei processi autorizzativi comporta anche la messa a fuoco delle relazioni tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti sul territorio, la cui interazione, insieme ai profili ambientali e di accettazione sociale, ha condizionato tempi e modi di realizzazione degli impianti e delle infrastrutture.

Le Linee guida sembrano di fatto superare il potere di veto finora di fatto esercitato dagli enti locali, prevedendo all'articolo 13.4 che «Le Regioni o le Province delegate non possono subordinare la ricevibilità, la procedibilità dell'istanza o la conclusione del

procedimento alla presentazione di preve convezioni ovvero atti di assenso o gradimento da parte dei Comuni il cui territorio è interessato dal progetto». Questo aspetto, sulla falsariga di quanto sancito recentemente dalla giurisprudenza circa la potestà statale rispetto alle Regioni in materia di insediamenti nucleari, mira chiaramente a snellire il processo decisionale e a rimuovere gli effetti della cosiddetta sindrome Nimby. La previsione dovrà tuttavia, confrontarsi con l'effettiva percorribilità pratica nel momento in cui le popolazioni e gli enti locali non vorranno rinunciare a posizioni conflittuali.

È quindi cruciale che le possibilità operative che le Linee guida aprono alle Regioni siano accompagnate da idonee modalità di comunicazione, trasparenza e confronto con i territori, adottando adeguate prassi di gestione delle relazioni con tutti gli *stakeholders*.

Pianificazione

Nel quadro di un sistema di regole chiaro e armonico si inserisce anche l'esigenza di un'adeguata pianificazione territoriale. Nel rilascio di autorizzazioni, si incontrano, infatti, difficoltà nell'individuazione di siti tecnicamente idonei e contemporaneamente esenti da vincoli ambientali e paesaggistici. In passato l'assenza di Linee guida nazionali ha portato alla costruzione di impianti successivamente bloccati, con gravi danni sia per le imprese che per l'ambiente. Ad esempio, in Puglia alcuni impianti fo-

tovoltaici sono stati sequestrati perché costruiti su territori sottoposti a vincoli idrogeologici.

Le Linee guida nella parte IV e nei successivi «criteri per l'individuazione delle aree non idonee» hanno l'obiettivo di fissare un chiaro indirizzo in materia.

Finora, la legge costituzionale 3/2001 riconosceva allo Stato le competenze in materia di tutela ambientale, ma non lasciava sufficiente chiarezza a livello attuativo.

Le Linee guida attribuiscono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di porre limiti e divieti in documenti programmatori e pianificatori per l'installazione degli impianti, ma ne definiscono i contorni e le competenze. Il documento fissa un principio di fondo molto importante, precisando che «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì a offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti».

Le aree escluse devono essere decise dalle Regioni e differenziate in base al tipo di fonte utilizzata e alla taglia degli impianti. Inoltre non possono essere escluse porzioni significative del territorio. Le Regioni e le Province autonome, svincolate dal consenso dei Comuni, individuano le aree non idonee tenendo conto del piano paesaggistico e in congruenza con gli obiettivi di *burden sharing*.

Le Linee guida intervengono anche su un tema divenuto sempre più critico, cioè l'utilizzo dei terreni agricoli per la realizzazione di impianti fotovoltaici. Da un lato, le zone classificate come agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere escluse *tout-court*, dall'altro si pone particolare attenzione alle aree caratterizzate da produzioni agroalimentari di pregio. È questo un aspetto di rilievo perché il solare è la fonte che gode del maggior consenso sociale e il rischio di eroderlo a causa della sottrazione di terreni all'agricoltura non deve essere sottovalutato.

In conclusione il documento fis-



sa i criteri di riferimento per una corretta pianificazione territoriale; è ora necessario che le Regioni provvedano all'attuazione con un approccio chiaro e pragmatico, mediante strumenti operativi efficaci.

Il coordinamento sul territorio potrebbe anche essere attuato mediante la predisposizione di una "lista unica", concertata con gli enti locali, dei siti liberi da vincoli e idonei alla costruzione di impianti. Il sistema dovrebbe comunque essere concepito in modo da evitare eccessi di centralismo e di burocrazia. Per alcune aree territoriali si potrebbe, inoltre, ricorrere a sistemi competitivi di allocazione di siti definiti, sul modello delle gare di assegnazione adottate in passato in Portogallo. In termini di semplificazione operativa, le Regioni potrebbero predisporre un catasto telematico degli impianti Fer, come ha fatto la Lombardia con le Linee guida per le rinnovabili (Dgr 25 novembre 2009, n. 10622, pubblicato sul Burl in data 1° dicembre 2009).

Compensazioni

Un altro aspetto rilevante che incide sui tempi e sui costi di costruzione degli impianti è quello delle compensazioni richieste dai territori oggetto degli insediamenti. In molti casi, infatti, gli operatori, lamentano come queste siano pressoché automatiche e facciano talora lievitare i costi degli impianti.

Peraltro, il Dlgs 387/2003 (comma 6, articolo 12), prevede espressamente che «l'Autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province». Le Linee guida intervengono dunque sulla spinosa questione, definendo «criteri per l'eventuale fissazione di misure compensative».

L'Au può includere l'individuazione di misure compensative a favore dei Comuni e da destinare a interventi di efficienza energetica e di diffusione di installazioni di impianti a fonti rinnovabili. Le misure compensative sono una possibilità e non sono determinate, in modo automatico, nel

IL CONTO ENERGIA PREMIA I MINI IMPIANTI

Insieme alla Linee guida è stato licenziato anche il testo relativo al Conto Energia per il fotovoltaico che fissa le nuove tariffe per il periodo 2011-2013. Il decreto conferma il principio che premia le piccole installazioni e quelle sui tetti e sulle coperture con incentivi proporzionalmente maggiori e introduce una porzione di potenza incentivabile riservata agli impianti con tecnologia innovativa.

La revisione delle tariffe è nella logica di adeguamento all'evoluzione tecnologica. Ciò ha determinato un taglio del 18% rispetto alle tariffe attuali nel solo 2011: il 6% ogni quattro mesi. Un ulteriore taglio del 6% nei due anni successivi, in attesa della prossima revisione pianificata per il 2014. Tali riduzioni tariffarie si confrontano con un sostanziale dimezzamento dei costi di investimento nel fotovoltaico avvenuto nell'ultimo biennio. Si prevede un bonus del 5% per gli impianti installati su aree particolari: discariche, cave, ex aree industriali, siti da bonificare, ma anche quelli installati in sostituzione di coperture in eternit. Non cambia la durata degli incentivi, che è pari a 20 anni a partire dal momento in cui l'impianto fotovoltaico entra in esercizio, senza distinzione di beneficiari.

momento in cui venga realizzato un impianto di energia da fonti rinnovabili, a prescindere dalle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto ambientale.

Il documento di richiesta autorizzativa deve comprendere indicazioni dettagliate sulle misure previste, che sono definite in sede di Conferenza dei servizi, sentiti i Comuni interessati. Le misure devono essere comunque determinate tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'impianto, del relativo impatto ambientale e territoriale e dell'applicazione delle misure di mitigazione già previste, eventualmente anche in sede di Via.

Per quanto riguarda gli impianti eolici industriali, soggetti ad Au, la realizzazione è regolata dall'allegato 4 delle Linee guida, in cui sono indicati gli «elementi per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio». Il documento evidenzia i possibili impatti ambientali e paesaggistici degli impianti, e individua delle misure di mitigazione che rappresentano, già di per sé, azioni di parziale riequilibrio ambientale e territoriale.

Sarà tuttavia da verificare se queste previsioni saranno sufficienti per evitare conflitti e negoziazioni estenuanti. A questo riguardo sarebbe forse necessario individuare un soggetto

terzo, una sorta di arbitro, che - con tempi e procedure definiti - possa verificare e garantire che i metodi di compensazione siano coerenti con le disposizioni fornite dalle Linee guida.

In conclusione, la recente evoluzione del settore delle rinnovabili nel nostro Paese ha mostrato come la lentezza del processo decisionale e le conseguenti incertezze non favoriscano gli investimenti delle imprese. Le Linee guida, seppur con la necessità di alcuni passaggi attuativi, costituiscono indubbiamente un tassello molto importante della politica di sviluppo delle rinnovabili in Italia. Esse dovrebbero favorire la concretizzazione del potenziale di sviluppo necessaria per cogliere gli obiettivi recentemente definiti dal Piano di azione nazionale per ottemperare alla direttiva Ue 20-20-20. ■

alessandro.marangoni@althe-sys.com