

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1/2013

STEFANO FANETTI

Le fonti energetiche rinnovabili in Lombardia: tra programmazione regionale e semplificazione delle procedure amministrative



G. Giappichelli editore

STEFANO FANETTI*

Le fonti energetiche rinnovabili in Lombardia: tra programmazione regionale e semplificazione delle procedure amministrative

SOMMARIO: 1. *Introduzione* - 2. *Le fonti rinnovabili nella pianificazione energetica lombarda* - 2.1. *I primi anni duemila: verso l'approvazione di un Piano Energetico Regionale* - 2.2. *Il Programma Energetico Regionale del 2003* - 2.3. *Il Piano d'Azione per l'Energia del 2007* - 2.4. *La definizione di un nuovo Programma Energetico Ambientale Regionale* - 3. *L'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili in Regione Lombardia* - 3.1. *Dal decreto legislativo 387 del 2003 alle linee guida lombarde del 2009 per l'autorizzazione degli impianti FER* - 3.2. *Le linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili del 2012* - 4. *Conclusioni*

1. Introduzione

La Lombardia può essere annoverata tra le Regioni più virtuose sul fronte delle fonti energetiche rinnovabili (FER), soprattutto per quanto riguarda il settore elettrico. I dati in questo senso sono abbastanza eloquenti: la Lombardia è la prima Regione italiana sia per potenza installata sia per produzione, con quote pari rispettivamente al 16,4% e al 16,0% del totale nazionale nel 2012¹. Certo, bisogna riconoscere che la performance della Regione in materia di fonti rinnovabili dipende ancora in larga parte dai grandi impianti idroelettrici costruiti molti anni fa nell'arco alpino, anche se si assiste ad un'importante crescita di fonti "non tradizionali" come il fotovoltaico, le biomasse e il biogas².

E' bene, inoltre, considerare un indicatore molto importante, il consumo finale lordo di elettricità³. La Lombardia, vuoi per la sua vocazione industriale

* Assegnista di ricerca, Università degli Studi dell'Insubria

¹ Fonte: GSE, *Rapporto statistico 2012. Impianti a fonti rinnovabili. Settore Elettrico*, 2013, p. 10 ss. Nel 2012, la Lombardia si è attestata ad un totale di 7.747,6 MW di potenza installata per una produzione pari a 14.743,0 GWh.

² L'eolico occupa (e presumibilmente continuerà ad occupare) una posizione marginale nel mix energetico regionale a causa delle non favorevoli condizioni anemologiche della Lombardia.

³ Il consumo finale lordo di energia elettrica (o consumo interno lordo di energia elettrica) corrisponde «alla produzione lorda di energia elettrica al netto della produzione da pompaggi,

vuoi per l'importante densità di popolazione, è la Regione con il livello di consumi più elevato⁴. Nel 2011 tale consumo è stato coperto dalle fonti rinnovabili solo in percentuale limitata (18,8%⁵) e in misura inferiore rispetto a molte altre realtà regionali⁶.

C'è poi da rilevare che ai buoni risultati sul versante della produzione elettrica da fonti rinnovabili, fanno da contraltare i non così positivi progressi sul fronte delle rinnovabili "termiche". Questo è un elemento non trascurabile, soprattutto alla luce del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico sul cosiddetto "*Burden Sharing*" del 15 marzo 2012⁷, con il quale viene ripartito tra le Regioni l'obiettivo complessivo nazionale del 17%⁸ di energia da fonti

più il saldo scambi con l'estero (o tra le Regioni)». (Fonte: GSE, *Rapporto statistico 2012*, cit., p. 3).

⁴ I dati più recenti sui consumi elettrici sono contenuti nel rapporto del GSE relativo all'anno 2011. Con un consumo finale lordo di elettricità pari a 71.051,1 GWh, la Lombardia supera nettamente tutte le altre Regioni italiane. Il dato dei consumi di Veneto, Emilia Romagna e Piemonte è inferiore alla metà del dato lombardo. (Fonte: GSE, *Rapporto statistico 2011. Impianti a fonti rinnovabili*, 2012, p. 22).

⁵ La percentuale indica il «rapporto tra la produzione normalizzata (pari al Consumo finale lordo da FER) e il consumo finale lordo» (Fonte: GSE, *Rapporto statistico 2011*, cit., p. 20). Secondo il decreto "*Burden Sharing*" del 15 marzo 2012 (su cui *infra* nota 7) «il consumo finale lordo di elettricità da fonti energetiche rinnovabili è calcolato come quantità di elettricità prodotta a livello nazionale da fonti energetiche rinnovabili, escludendo la produzione di elettricità in centrali di pompaggio con il ricorso all'acqua precedentemente pompata a monte».

⁶ Sul punto: GSE, *Rapporto statistico 2011*, cit., p. 22.

⁷ Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 15 marzo 2012 "Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle provincie autonome (c.d. *Burden Sharing*)" in G.U. 2 aprile 2012, n. 78. Si segnala che il titolo del decreto è stato corretto, con comunicato pubblicato in G.U. 17 aprile 2012, n. 90, sostituendo la parola "qualificazione" con la parola "quantificazione"; il titolo del decreto deve pertanto intendersi come "Definizione e quantificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione delle modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle provincie autonome (c.d. *Burden Sharing*)".

Il decreto "*Burden Sharing*" è stato emanato (con ritardo) in attuazione dall'articolo 37, comma 6, del decreto legislativo 28 del 2011 e in conformità ai criteri stabiliti dall'articolo 2, comma 167, della legge 244 del 2007 (come successivamente modificato).

⁸ Con la Strategia Energetica Nazionale (SEN) del marzo 2013 l'Italia ha scelto di superare l'obiettivo del 17% fissato in sede europea, puntando al 19-20% di rinnovabili sui consumi finali lordi di energia (Strategia Energetica Nazionale, pagina 71). La SEN, che rappresenta il primo strumento programmatico della politica energetica nazionale da venticinque anni a questa parte, è stata approvata in data 8 marzo 2013 con decreto interministeriale del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di cui è stato dato avviso in G.U. 27 marzo 2013, n. 73); il testo della Strategia Energetica Nazionale e i relativi allegati sono consultabili sul sito web del Ministero dello Sviluppo Economico (www.sviluppoeconomico.gov.it).

rinnovabili nel consumo finale lordo di energia, fissato per il 2020 dalla direttiva 2009/28/CE⁹. Nella determinazione di questo obiettivo finale, la direttiva non si riferisce soltanto al settore elettrico, ma si estende anche al settore del riscaldamento, del raffrescamento e a quello dei trasporti¹⁰.

Il decreto “*Burden Sharing*” fissa quindi gli obiettivi intermedi e finali che le Regioni e le Province autonome devono conseguire. I *target* regionali, vincolanti a partire dal 2016, non sono settoriali, ma ricomprendono tanto la produzione di elettricità da fonti rinnovabili quanto i consumi di fonti rinnovabili termiche¹¹.

Per la Lombardia, l’obiettivo da conseguire entro il 2020 è pari ad una quota complessiva dell’11,3% di energia da fonti rinnovabili sul totale del consumo finale lordo rispetto ad un valore iniziale di riferimento del 4,9%¹². Secondo le “*traiettorie di sviluppo al 2020*”, previste dal decreto nel capitolo 4 dell’allegato I, il perseguimento dell’obiettivo complessivo al 2020 richiederebbe uno sforzo particolare sul versante del consumo di calore da fonti rinnovabili con un incremento pari al 476%, ma anche un consolidamento dell’attuale consumo di fonti rinnovabili elettriche, che dovrebbe crescere del 10%¹³.

⁹ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE in G.U.U.E. 5 giugno 2009, L140/16-62. La direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE” in G.U. 28 marzo 2011, n. 71, Suppl. Ordinario n. 81.

¹⁰ Si vedano l’articolo 3 e l’allegato I della direttiva 2009/28/CE.

¹¹ Dalla ripartizione risultano invece esclusi (articolo 2 del decreto “*Burden Sharing*”) gli obiettivi definiti nel Piano d’Azione Nazionale per le energie rinnovabili sulle FER nei trasporti e sull’energia elettrica da FER importata da Stati membri e Paesi terzi.

¹² Il valore iniziale di riferimento si calcola, secondo il capitolo 4 dell’allegato 2 del decreto “*Burden Sharing*”, in base alla «*somma dei seguenti consumi regionali: · FER-E: produzione regionale elettrica lorda da fonti rinnovabili relativa all’anno 2009 rilevata da Gse, calcolata ai sensi della direttiva 28/2009; · FER-C: consumo regionale da fonti rinnovabili per riscaldamento/raffreddamento relativi all’anno 2005, forniti da Enea*».

Quanto agli obiettivi intermedi (vincolanti dal 2016), l’articolo 3 del decreto “*Burden Sharing*” prevede che la Lombardia raggiunga le seguenti quote di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia: 7,0% entro il 2012, 7,7% entro il 2014, 8,5% entro il 2016 e 9,7% entro il 2018.

¹³ In particolare, il consumo di rinnovabili termiche dovrà passare da 315 ktep a 1.815 ktep e quello di rinnovabili elettriche da 993 ktep a 1.090 ktep.

Il raggiungimento di tali traguardi non dipenderà soltanto dalle politiche che saranno messe in campo a livello centrale, ma anche dalla capacità di Regione Lombardia di migliorare ed aggiornare i propri strumenti (atti di pianificazione, normative amministrative, incentivi economici...) che hanno comunque già consentito di arrivare a risultati di rilievo, soprattutto sul fronte della produzione di elettricità da fonti rinnovabili.

Nello specifico, la Lombardia, per affrontare le molteplici sfide del settore, ha intrapreso un percorso, ormai più che decennale, che ha il suo fulcro nei documenti di pianificazione energetica (tra cui il Programma Energetico Regionale del 2003 e il Piano d'Azione per l'Energia del 2007) grazie ai quali sono state definite una serie di azioni volte alla promozione delle energie alternative. In questi contesti programmatici si può notare una crescente consapevolezza dell'importanza di adottare, a livello regionale, una normativa semplificata e chiara a presidio dei procedimenti amministrativi in materia energetica. Anche sulla scorta di queste sollecitazioni, la Lombardia, emanando le linee guida regionali per l'autorizzazione di impianti FER¹⁴, si è quindi dotata di regole coerenti ed organiche per un settore, quello rinnovabile, storicamente caratterizzato da una certa opacità normativa.

2. Le fonti rinnovabili nella pianificazione energetica lombarda

2.1. I primi anni duemila: verso l'approvazione di un Piano Energetico Regionale

Come noto, a cavallo tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila, sono intervenute alcune fondamentali riforme che hanno determinato un trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dal "centro" (Stato) verso la "periferia" (Regioni ed Enti Locali) e una profonda revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

¹⁴ Come sarà meglio specificato nelle pagine seguenti, la Lombardia ha approvato le proprie linee guida nel 2009, per poi rivederle nel 2012 a seguito dell'entrata in vigore delle linee guida nazionali per gli impianti da fonti rinnovabili.

Il riferimento va, in primis, al decreto legislativo 112 del 1998¹⁵ con il quale, in attuazione di quanto previsto dalla legge 59 del 1997¹⁶, vengono conferite numerose funzioni amministrative a Regioni ed Enti Locali. La materia “energia” rientra tra quelle toccate dal decreto, benché la rilevanza degli interessi generali in gioco abbia suggerito di conservare allo Stato importanti prerogative¹⁷, anche rispetto al tema delle fonti energetiche rinnovabili¹⁸.

In secondo luogo, con la riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001¹⁹, la materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia elettrica” viene affidata alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (articolo 117, comma 3, Cost.); secondo la nuova architettura costituzionale le Regioni hanno potestà legislativa in tema di energia, pur nel rispetto dei principi fondamentali della materia, definiti a livello statale²⁰. La

¹⁵ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59” in G.U. 21 aprile 1998, n. 92, Suppl. Ordinario n. 77.

¹⁶ Legge 15 marzo 1997, n. 59 “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” in G.U. 17 marzo 1997, n. 63, Suppl. Ordinario n. 56.

¹⁷ L’Articolo 30 del decreto legislativo 112 del 1998 dispone che alle Regioni siano assegnate le funzioni amministrative in tema di energia non riservate allo Stato ai sensi dell’articolo 29 o non attribuite agli Enti Locali in base all’articolo 31. E’ sufficiente scorrere il lungo elenco di cui all’articolo 29 per comprendere che lo Stato conserva importanti prerogative in tema di energia. Occorre, infatti, sottolineare che, pur essendo riconosciuti alle Regioni e agli Enti Locali «*ampi spazi di autonomia decisionale vengono mantenuti fermi i principi di indirizzo e controllo nazionale in un ambito ritenuto strategico*» (così, R. GALBIATI - G. VACIAGO, *Il governo dell’energia dal decentramento alla riforma costituzionale: profili economici*, in *Mercato concorrenza regole*, a. IV, n. 2, agosto 2002, p. 365).

¹⁸ Si veda in merito il comma 2, lettera h, dell’articolo 29 che lascia allo Stato il compito di fissare gli obiettivi e i programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico.

¹⁹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” in G.U. 24 ottobre 2001, n. 248.

²⁰ La riconduzione della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia elettrica” alla competenza concorrente Stato-Regioni ha generato numerosi dubbi e perplessità in dottrina, principalmente per i rischi connessi a discipline differenziate in un ambito caratterizzato da esigenze di natura unitaria. Per un approfondimento sul “problematico” riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia si rimanda a: F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI - F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell’energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 35 ss.; C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 1 ss.; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia “energia”*, in D. FLORENZANO - S. MANICA (a cura di), *Il governo dell’energia tra Stato e Regioni*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2009, p. 3 ss.; C. SCARPA, *Titolo V e politica energetica: per favore, riformiamo la riforma*, in *Mercato concorrenza regole*, a. IV, n. 2, agosto 2002, p. 389 ss.; S.

riforma costituzionale, peraltro, interviene anche su numerose altre materie connesse all'energia e, in particolare, alle energie rinnovabili; si pensi, ad esempio, alla "tutela dell'ambiente" e alla "tutela della concorrenza", riservate alla competenza dello Stato, ovvero al "governo del territorio", di competenza concorrente²¹.

Sul fronte delle funzioni amministrative, le Regioni ordinarie hanno dato attuazione al decreto legislativo 112 del 1998 attraverso leggi organiche con le quali si è provveduto ad un riordino complessivo delle materie coinvolte con la ripartizione dei vari compiti tra Regioni, enti locali e autonomie funzionali (come la Camera di Commercio).

La Lombardia, in particolare, con la legge regionale 1 del 2000²² ha dettato le disposizioni per il recepimento del decreto legislativo 112 del 1998, con l'individuazione delle funzioni mantenute in capo alla Regione e di quelle trasferite o delegate agli enti locali ed alle autonomie funzionali. L'articolo 2 interviene sulla materia energia, richiamando, il piano energetico regionale²³

CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2002, p. 497 ss.; M. SPAGNOLO, *La riforma del regionalismo italiano e l'impatto sul "governo dell'energia"*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 1, 2005, p. 133 ss..

A questo proposito, la Strategia Energetica Nazionale del marzo 2013 propone una modifica dell'articolo 117 della Costituzione in senso centralista «per riportare in capo allo Stato le competenze legislative in materia di energia per quanto riguarda le attività e le infrastrutture energetiche di rilevanza nazionale». Tale cambiamento permetterebbe di semplificare «il processo autorizzativo, mantenendo il ruolo delle Regioni nella formazione della decisione statale in merito», e, nel contempo, consentirebbe «di far prevalere l'interesse nazionale rispetto a quelli di carattere più locale, oggi messi legislativamente sullo stesso piano» (Strategia Energetica Nazionale, pagina 121).

In modo ancora più perentorio, il Governo Renzi, nell'ambito del disegno di riforma costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione" (approvato in Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014), propone l'eliminazione delle "competenze concorrenti", riconducendo allo Stato materie di chiara rilevanza nazionale come "la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia".

²¹ Per una disamina puntuale sulle materie di rango costituzionale che interessano la disciplina delle fonti energetiche rinnovabili si veda L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra stato e regioni: un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 23 ss..

²² Legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)" in B.U.R.L. 10 Gennaio 2000, 1° Suppl. Ordinario al n. 2.

²³ La previsione dei piani energetici regionali è invero riconducibile ad una legge nazionale, la legge 10 del 1991 (legge 9 gennaio 1991, n. 10 "Norme per l'attuazione del Piano energetico

come strumento di attuazione della politica energetica regionale. In particolare, secondo l'originaria versione della norma, il piano «*contiene lo studio e l'analisi dei consumi energetici, le tendenze di domanda e offerta, il bilancio energetico regionale, l'individuazione dei meccanismi di incentivazione finanziaria*»²⁴.

Le finalità e i contenuti di tale strumento di pianificazione vengono successivamente specificati nell'ambito di una serie di documenti di programmazione regionale. In particolare, il Programma Regionale di Sviluppo della VII Legislatura²⁵ del 2000 chiarisce come sia prioritario l'obiettivo di assicurare il fabbisogno energetico lombardo attraverso la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Questo consentirebbe non solo di ridurre la dipendenza del sistema economico lombardo dall'andamento del prezzo dei combustibili tradizionali e di valorizzare le "risorse locali", ma anche di rispondere a una sempre più impellente esigenza ambientale, quella della riduzione delle emissioni di gas climalteranti.

Il tema della pianificazione energetica ritorna inoltre nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale (DPEFR). Il DPEFR 2001-

nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia" in G.U. 16 gennaio 1991, n. 13, Suppl. Ordinario n. 6). L'articolo 5 del suddetto provvedimento prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome redigano piani, che, partendo da alcuni imprescindibili requisiti contenutistici (bilancio energetico regionale, individuazione dei bacini energetici territoriali, definizione di obiettivi e priorità di intervento...), determinino il quadro entro cui sviluppare le fonti energetiche rinnovabili. E' evidente che, con il trasferimento alle Regioni di numerose funzioni amministrative (operato dal decreto legislativo n. 118 del 1998) e con la differente ripartizione delle competenze normative (realizzata con la riforma del Titolo V), l'oggetto dei piani energetici finisca per essere ampliato alle nuove attribuzioni previste in capo alle Regioni.

Per una compiuta definizione di "piano energetico regionale" si rimanda alla *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia Anno 2003 - Articolo 20, comma 1, della legge 9 gennaio 1991, n. 10* -, pag. 16 e ss; la relazione, presentata dal Ministro delle Attività Produttive Marzano e trasmessa alle Presidenze di Camera e Senato il 24 febbraio 2004, è disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/98422.pdf>. Un interessante approfondimento sul percorso di approvazione dei piani energetici regionali è offerto invece da C. FRATERRIGO, *Profili critici dello strumento dei piani energetici regionali: in particolare, l'esperienza della Regione siciliana*, in *Norma - Quotidiano d'informazione giuridica*, 13-12-2011, p. 3 ss. (http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/27521.pdf).

²⁴ Articolo 2, comma 87 (comma successivamente abrogato dall'articolo 57, comma 4, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26).

²⁵ D.c.r. 10 ottobre 2000, n. VII/39 "Programma regionale di sviluppo: VII Legislatura" in B.U.R.L. 9 novembre 2000, 2° Suppl. Straordinario al n. 45.

2003²⁶, in riferimento al tema dell'energia, individua alcune precipue finalità tra cui l'incremento delle fonti energetiche rinnovabili, che andrebbero a costituire uno degli elementi centrali del futuro piano energetico regionale. L'atto riserva speciale attenzione all'apporto che le biomasse e il solare (termico e fotovoltaico²⁷) possono offrire sia nel settore elettrico che in quello del riscaldamento-raffrescamento. Altri punti salienti concernono la promozione dell'impiego delle fonti rinnovabili nell'edilizia pubblica e il miglioramento tecnologico degli impianti idroelettrici.

Il successivo DPEFR 2002-2004²⁸ rimarca l'importanza dell'adozione di un piano energetico che, imperniato su efficienza energetica e fonti rinnovabili, consenta di operare, a livello regionale, una diminuzione dei costi economici e ambientali dell'energia.

Per consolidare le indicazioni contenute nei documenti programmatici appena citati, il Consiglio regionale emana sul finire del 2002 un importante atto di indirizzo specificamente dedicato alle politiche energetiche regionali. Il documento, intitolato "Indirizzi per la politica energetica della Regione Lombardia"²⁹, rappresenta la base su cui costruire una pianificazione regionale in materia, che dia conto delle problematiche del sistema, evidenziando obiettivi e strumenti d'azione.

Il documento analizza, in primo luogo, la situazione esistente nel comparto energetico, notando, tra l'altro, lo scarso apporto che le rinnovabili (ad esclusione della fonte idroelettrica) offrono per il soddisfacimento del fabbisogno regionale.

²⁶ D.c.r. 11 ottobre 2000, n. VII/42 "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2001-2003" in B.U.R.L. 10 novembre 2000, 3° Suppl. Straordinario al n. 45.

²⁷ Gli impianti fotovoltaici e quelli solari-termici sono due tecnologie rinnovabili, accomunate dallo sfruttamento di una medesima fonte energetica inesauribile, ovvero il sole. Ciò posto, vi sono notevoli differenze tra i due sistemi:

- gli impianti solari fotovoltaici sono destinati alla produzione di elettricità, convertendo l'energia solare attraverso il cosiddetto "effetto fotovoltaico". Tale fenomeno è reso possibile dall'utilizzazione di alcuni materiali semiconduttori, come il silicio;

- gli impianti solari termici sono invece utilizzati per riscaldare l'acqua sanitaria e per contribuire al riscaldamento degli edifici. A tal fine si utilizza un collettore solare all'interno del quale circola un liquido che, dopo aver ricevuto le radiazioni solari, accede ad uno scambiatore di calore, cedendo il calore all'acqua sanitaria che viene conservata in un serbatoio per poi essere utilizzata secondo le necessità.

²⁸ D.c.r. 16 ottobre 2001, n. VII/312 "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2002-2004" in B.U.R.L. 9 novembre 2001, 4° Suppl. Straordinario al n. 45.

²⁹ D.c.r. 3 dicembre 2002, n. VIII/674 "Approvazione degli Indirizzi per la politica energetica della Regione Lombardia" in B.U.R.L. 23 dicembre 2002, n. 52.

Al fine di sviluppare il sistema energetico lombardo in modo sostenibile, vengono fissati alcuni target imprescindibili quali, ad esempio, la riduzione della dipendenza energetica della Regione anche attraverso la costruzione di impianti ad alta efficienza e la ristrutturazione degli esistenti, la diminuzione dei consumi e, soprattutto, lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, viene ribadita l'importanza delle rinnovabili sia per determinare una riduzione delle emissioni di gas serra, sia per consentire l'opportuna diversificazione di fonti energetiche. E' evidente che le caratteristiche del territorio, i costi infrastrutturali e la disponibilità delle risorse sono elementi da tenere in elevata considerazione per decidere su quali fonti puntare.

La fonte idroelettrica, storicamente decisiva, è già ampiamente sfruttata e la realizzazione di nuovi grandi impianti confligge evidentemente con esigenze ambientali, come la tutela della "naturalità dei corsi d'acqua". Similmente la scarsa ventosità della Lombardia sembra precludere qualsiasi prospettiva di crescita per l'eolico.

Più interessanti appaiono, invece, le potenzialità legate alle biomasse (sia per uso termico che per uso elettrico), ai rifiuti e all'energia solare (fotovoltaica e termica), che necessita però di un ampio sostegno -economico e non- affinché possa concorrere con altre fonti di produzione di energia.

2.2. Il Programma Energetico Regionale del 2003

Raccogliendo le indicazioni fornite dai succitati documenti, nel 2003 la Regione Lombardia si dota finalmente di un proprio Programma Energetico Regionale (PER). Il PER è un documento che, a partire da un esame dell'evoluzione delle *policy* e della regolamentazione del settore (a livello sovranazionale, nazionale e regionale) e da un'analisi del contesto energetico lombardo³⁰, fissa gli obiettivi strategici e descrive le linee di intervento, individuando gli strumenti di attuazione. In questo senso, il PER dovrebbe costituire il quadro di riferimento da tenere in debito conto nella determinazione di scelte politiche e normative in materia di energia.

³⁰ Tale analisi non si limita a descrivere la situazione della domanda e dell'offerta di energia, ma si concentra anche sulle prospettive al 2010, definendo degli scenari di riferimento. Sugli scenari si veda PER, paragrafo 3.5.4, pagine 46-48.

In coerenza con quanto stabilito dagli “Indirizzi” del 2002, il PER considera lo sviluppo sostenibile del sistema energetico come la finalità ultima della politica regionale di settore. A tal scopo, il documento definisce una serie di obiettivi strategici: la riduzione dei costi dell’energia, l’abbattimento delle emissioni di gas serra, la crescita dell’industria delle nuove tecnologie energetiche, la considerazione di alcuni rilevanti questioni (l’incremento dell’occupazione, la salvaguardia dei consumatori più vulnerabili, la predisposizione di un’informazione più efficace)³¹.

Il raggiungimento di tutti questi traguardi non può evidentemente prescindere da una decisa accelerazione sul fronte delle fonti energetiche rinnovabili³². Lo sviluppo delle “energie alternative”, infatti, potrebbe portare a risultati significativi sul fronte dell’economia locale, con il coinvolgimento delle piccole imprese e la creazione di nuovi posti di lavoro, nonché garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di energia e generare esternalità ambientali positive³³. E’ chiaro però che le fonti rinnovabili necessitano di un adeguato e diversificato supporto pubblico dal momento che presentano dei costi di produzione elevati e, di conseguenza, non garantiscono un’elevata redditività. Il documento, pertanto, dopo aver individuato le criticità del settore, definisce le potenzialità di crescita delle singole fonti e le possibili iniziative a sostegno della loro diffusione.

Come già rilevato dagli “Indirizzi per la politica energetica della Regione Lombardia”, la sola fonte rinnovabile ad aver raggiunto un grado di sfruttamento apprezzabile è l’idroelettrico³⁴, anche se non si rilevano ulteriori risorse idonee ad essere utilizzate per i grandi impianti³⁵. Una potenzialità produttiva aggiuntiva potrebbe essere comunque ottenuta dalla razionalizzazione degli impianti esistenti e dal ricorso al cosiddetto “mini-idroelettrico”³⁶.

³¹ PER, paragrafo 4.3.2, pagine 57-58.

³² La promozione delle fonti energetiche rinnovabili rientra esplicitamente tra le linee di intervento da sviluppare per il raggiungimento degli obiettivi strategici fissati dal PER. Sul punto: PER, paragrafo 4.3.2, pagina 58.

³³ Si veda PER, paragrafo 4.9.1, pagina 91.

³⁴ PER, paragrafo 4.4.4, pagina 68.

³⁵ PER, paragrafo 4.4.4.3, pagine 70-71. Con il termine “grandi impianti” il documento intende le installazioni con potenza superiore ai 3 MW.

³⁶ In generale, le centrali mini-idroelettriche si qualificano per una limitata potenza installata. Si tratta, di regola, di impianti ad acqua fluente di piccole dimensioni e collocati presso corsi d’acqua (fiumi, torrenti e canali) di portata costante. A differenza delle grandi centrali

In considerazione della scarsa ventosità della Lombardia, il PER riafferma come non esistano concreti spazi per un'utilizzazione su larga scala della fonte eolica³⁷. Al contrario, si ravvisano promettenti prospettive per il solare (termico e fotovoltaico)³⁸, per i rifiuti³⁹, per i biocombustibili⁴⁰ e per le biomasse agricole e forestali⁴¹. Anche il discorso sul geotermico può essere approfondito per quanto riguarda le risorse a bassa entalpia, non essendo state rinvenute risorse ad alta entalpia⁴².

Venendo alle "ricette" messe in campo dal documento per migliorare il contributo delle fonti rinnovabili, il PER raccomanda innanzitutto che l'iniziativa regionale non sia eccessivamente sbilanciata sul lato della "domanda", ma che si concentri anche sull' "offerta"⁴³.

Pertanto, l'azione regionale non può limitarsi ad operazioni "tradizionali" come il finanziamento degli impianti e la previsione di bandi a sostegno di alcune fonti rinnovabili (biomasse e solare), ma deve altresì dirigersi verso un sostegno al progresso tecnologico attraverso lo stimolo all'innovazione di prodotto e di processo⁴⁴ e il supporto alle nuove iniziative imprenditoriali⁴⁵. In coerenza con ciò, si ritiene prioritario destinare risorse per promuovere «*forme di 'incubazione' imprenditoriale, di 'tutoring' di nuove*

idroelettriche costruite in passato, un impianto mini-idroelettrico ha un impatto ambientale e paesaggistico, di regola, molto ridotto.

³⁷ PER, paragrafo 4.4.4.4, pagina 71.

³⁸ PER, paragrafo 4.4.4.5, pagine 71-72.

³⁹ PER, paragrafo 4.4.4.2, pagine 68-70.

⁴⁰ PER, paragrafo 4.4.4.6, pagina 72.

⁴¹ PER, paragrafo 4.4.4.1, pagina 68.

⁴² PER, paragrafo 4.4.4.7, pagina 72.

Secondo l'attuale categorizzazione operata dal decreto legislativo 22 del 2010 (decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 "Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99" in G.U. 24 febbraio 2010, n. 45) le risorse geotermiche si distinguono in: "risorse geotermiche ad alta entalpia", con una temperatura del fluido reperito superiore a 150 °C; "risorse geotermiche a media entalpia", con una temperatura del fluido reperito compresa tra 90 °C e 150 °C; "risorse geotermiche a bassa entalpia", con una temperatura del fluido reperito inferiore a 90 °C. Le risorse geotermiche ad alta entalpia si rinvencono solo in alcuni contesti territoriali e vengono utilizzate per la produzione di energia elettrica, usando il calore del suolo per l'alimentazione di turbine. La geotermia a bassa entalpia non ha queste limitazioni territoriali, sfruttando il sottosuolo come serbatoio termico da cui assumere calore durante l'inverno ed al quale cederne d'estate.

⁴³ PER, paragrafo 4.9.2, pagine 91-92.

⁴⁴ PER, paragrafo 4.9.3.1, pagina 92 e paragrafo 6.6, pagina 104.

⁴⁵ PER, paragrafo 4.9.3.2, pagine 92-93 e paragrafo 6.6, pagina 104.

*imprese e di stimolo allo 'spin off' industriale da università e centri di ricerca di comparti tecnologicamente innovativi»*⁴⁶. Per contribuire alla svolta *green* del comparto la Regione è, inoltre, chiamata ad agevolare l'internazionalizzazione del settore, soprattutto attraverso iniziative di comunicazione, e ad intervenire sul versante della formazione e dell'informazione con l'organizzazione di corsi specialistici e il supporto allo svolgimento di periodi di tirocinio⁴⁷.

2.3. Il Piano d'Azione per l'Energia del 2007

Nel 2007, la Regione elabora un nuovo importante documento programmatico, il Piano d'Azione per l'Energia (PAE)⁴⁸, al fine di adattare le politiche regionali ad un contesto energetico profondamente cambiato⁴⁹. Il PAE nasce come strumento operativo del PER del 2003, di cui mantiene gli obiettivi strategici, rideterminando invece le "linee di intervento", che vengono articolate in "misure", a loro volta inserite in "macrotematiche" e attuate per mezzo di "azioni"⁵⁰. A seconda delle azioni che saranno intraprese⁵¹, il PAE disegna tre diversi "scenari": lo "Scenario Alto", impegnativo sia dal punto di vista economico che da quello gestionale, ma che porterebbe a raggiungere tutti gli obiettivi ambientali assunti nei contesti internazionali (protocollo di Kyoto,

⁴⁶ PER, paragrafo 6.6, pagina 104.

⁴⁷ PER, paragrafo 4.9.3.4, pagina 93 e paragrafo 6.6, pagina 105.

⁴⁸ D.g.r. 15 giugno 2007 n. VIII/4916 "Piano d'Azione per l'Energia" in B.U.R.L. 20 agosto 2007, n. 34. Accanto al documento di piano (allegato A alla d.g.r. 15 giugno 2007 n. VIII/4916) sono state approvate le "schede d'azione" (allegato B alla d.g.r. 15 giugno 2007 n. VIII/4916).

⁴⁹ Il bilancio energetico regionale del 2004 su cui è costruito il PAE certifica importanti mutamenti rispetto alla situazione del 2000 tanto sul fronte dei consumi di energia quanto su quello della produzione di energia. Senza addentrarsi in una puntuale disamina dei dati, si segnala un aumento della domanda (+5%) e una notevole crescita della potenza installata (+30%). Questo incremento non è certamente dovuto ad un migliore apporto delle fonti rinnovabili, ma dipende essenzialmente dall'entrata in funzione di nuove centrali termoelettriche a ciclo combinato, nonché all'ammodernamento e al potenziamento di impianti già in esercizio. Sul punto: PAE (documento di piano), paragrafi 2.1.1 e 2.1.2, pagine 12-15.

⁵⁰ PAE (documento di piano), paragrafo 3.1, pagine 35-36. Lo schema dell'articolazione del PAE è raffigurato a pagina 35.

⁵¹ Le "azioni" previste nel PAE sono svariate, anche se possono essere inquadrare in cinque fondamentali categorie: «- azioni di incentivazione degli interventi (intervento economico diretto di Regione Lombardia); - azioni basate su interventi volontari (derivate da Accordi volontari che prevedono impegni e obblighi); - azioni imposte dai livelli normativi e pianificatori; - azioni di semplificazione amministrativa; - azioni di sistema (accordi per attivazione filiere industriali, agro-industriali, ecc.)». PAE (documento di piano), paragrafo 3.1, pagina 36.

direttiva 2011/77/CE sulle rinnovabili⁵², direttiva 2006/32/CE⁵³ sull'efficienza degli usi finali di energia); lo "Scenario Medio", che si caratterizzerebbe per un'azione meno onerosa a cui ovviamente si accompagnerebbero risultati più modesti; lo "Scenario Tendenziale", che altro non è che la rappresentazione dello sviluppo tendenziale della situazione energetica regionale, alla luce dell'evoluzione di alcuni variabili sociali ed economiche⁵⁴.

Rispetto alle linee di intervento, il documento considera anzitutto una politica energetica volta ad una riduzione dei gas climalteranti, al fine del miglioramento della qualità dell'aria e del contestuale raggiungimento degli obiettivi di Kyoto. Questo aspetto si lega necessariamente a due fondamentali questioni: la diminuzione dei consumi energetici (nel rispetto della direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici) e l'incremento della quota di fonti energetiche rinnovabili nel mix energetico regionale (per contribuire a centrare i target della direttiva 2001/77/CE). Infine, ancora una volta, torna il tema della sicurezza dell'approvvigionamento, a cui si riconnettono la riduzione dei costi economici e ambientali e lo sviluppo dell'economia locale⁵⁵.

Da quanto appena descritto, appare come le energie rinnovabili siano centrali per perseguire il raggiungimento dei principali traguardi enunciati dal PAE. Il documento, tuttavia, non nasconde le difficoltà nella crescita delle rinnovabili, sottolineando «*la distanza tra la potenzialità teorica e l'effettivo sviluppo*»⁵⁶ di tali fonti ed evidenziando il rischio, che, in assenza di strategie mirate, le FER finiscano per essere relegate ad un ruolo marginale, soprattutto alla luce dell'incremento dei consumi energetici e dell'aumentata produzione energetica degli impianti termoelettrici.

Dunque, che fare? Nell'ambito della macrotematica "Fonti energetiche rinnovabili", sono previste azioni specifiche - ben quindici - in relazione alle diverse "misure", ovvero alle varie fonti energetiche rinnovabili su cui si

⁵² Direttiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità in G.U.C.E. 27 ottobre 2001, L283/33-40.

⁵³ Direttiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio in G.U.U.E. 27 aprile 2006, L114/64-85.

⁵⁴ PAE (documento di piano), paragrafo 1.3, pagine 7-8 e paragrafo 4, pagine 74-80.

⁵⁵ PAE (documento di piano), paragrafo 1.1, pagina 4 e paragrafo 3.2, pagine 36-41.

⁵⁶ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2, pagina 52.

concentra il PAE⁵⁷. Tali azioni sono elencate e descritte dall'allegato B del PAE⁵⁸ e vanno appunto nella direzione di soddisfare i principali punti programmatici del documento di pianificazione. Senza entrare nel dettaglio, bisogna sottolineare come il documento leghi l'importanza delle rinnovabili alla loro "vocazione territoriale"⁵⁹. Con tale espressione il PAE indica le potenzialità in termini economici, occupazionali e di marketing che le rinnovabili possono avere in numerose aree della Regione⁶⁰. Questo vale sicuramente per le biomasse, per le quali è fondamentale creare delle filiere che colleghino la gestione delle foreste, dell'agricoltura e della zootecnia con la produzione di energia verde⁶¹.

Anche il mini-idroelettrico (con potenza fino a 3 MW) potrebbe essere sviluppato a partire da infrastrutture già esistenti (i piccoli salti degli acquedotti comunali o dei canali di irrigazione) senza provocare alcun impatto negativo sul territorio. Diverso, invece, il discorso legato al grande idroelettrico, la sola fonte rinnovabile rilevante nella composizione del quadro energetico regionale. In questo caso, le esigenze produttive si scontrano con le esigenze di salvaguardia ambientale (garanzia del Deflusso Minimo Vitale⁶²) e con le necessità dell'uso irriguo e potabile delle acque. Per questo l'unica opzione possibile pare quella di procedere ad un "repowering" degli impianti in funzione⁶³.

In merito all'eolico, il PAE mantiene tutte le cautele già espresse dal PER. Diversi elementi ostano ad uno sviluppo su larga scala di questa fonte;

⁵⁷ Il PAE prevede azioni per le seguenti fonti energetiche: idroelettrico, biomasse, rifiuti, solare termico, solare fotovoltaico ed eolico. Il geotermico, pur analizzato nelle sue possibilità di sfruttamento, non è invece oggetto di azioni specifiche.

⁵⁸ PAE (schede d'azione), pagine 119-183.

⁵⁹ Il PAE (documento di piano) interviene espressamente sul punto a pagina 52 affermando che «è fondamentale agganciare le politiche di sviluppo delle fonti rinnovabili alle politiche di risparmio energetico nei diversi settori finali e soprattutto enfatizzare, ove possibile e sensato, la forte vocazione territoriale che le fonti rinnovabili dovrebbero possedere».

⁶⁰ Si pensi ad esempio alla possibilità di rendere alcuni siti (rurali o remoti) autonomi dal punto di vista energetico attraverso il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili.

⁶¹ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2.2, pagine 55-56.

⁶² Secondo l'articolo 31 delle Norme Tecniche di Attuazione del PTUA - Programma di Tutela e Usi delle Acque in Lombardia, che riprende le indicazioni della delibera Autorità di bacino del fiume Po 7 del 2004, il deflusso minimo vitale è «*il deflusso che, in un corso d'acqua naturale, deve essere presente a valle delle captazioni idriche al fine di mantenere vitali le condizioni di funzionalità e di qualità degli ecosistemi interessati*», compatibilmente con un equilibrato utilizzo della risorsa idrica» (d.g.r. 29 marzo 2006, n. VIII/2244 "Approvazione del Programma di tutela e uso delle acque, ai sensi dell'articolo 44 del d.lgs. 152/99 e dell'articolo 55, comma 19 della l.r. 26/2003" in B.U.R.L. 13 aprile 2006, 2° Suppl. Straordinario al n. 15).

⁶³ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2.1, pagine 53-55.

alla fondamentale considerazione della debolezza del vento si accompagna l'impatto ambientale e paesaggistico che non sembra poter essere contemperato dalle scarse aspettative di produzione. Certamente interessante, soprattutto ai fini dell'autoconsumo, è invece il settore delle piccole turbine eoliche anche in relazione ai modesti effetti sull'ambiente circostante⁶⁴.

Il PAE concentra poi la sua attenzione sull'energia solare. Si tratta di una tecnologia potenzialmente installabile ovunque, salvo ovviamente specifiche zone connotate da un elevato ombreggiamento. Il PAE opera comunque una distinzione tra solare fotovoltaico (che, ricevendo un ampio supporto nell'ambito delle politiche di incentivazione previste a livello nazionale, non può essere oggetto di un ulteriore contributo economico da parte della Regione⁶⁵) e solare termico⁶⁶. Quest'ultimo deve essere supportato con un forte investimento, sia in termini di ricerca sia in termini di incentivazione, per operare una riduzione dei costi tale da renderlo competitivo rispetto ai combustibili fossili per il raffrescamento e il riscaldamento degli edifici. Peraltro, il massiccio utilizzo del solare termico porterebbe ad evitare tutte quelle esternalità negative connesse all'utilizzo delle fonti energetiche tradizionali⁶⁷.

Un'altra risorsa di cui viene considerato l'utilizzo è quella geotermica. Il documento fa proprie le osservazioni del PER rispetto al geotermico a bassa entalpia, l'unica economicamente sfruttabile per la riduzione dei consumi di fonti non rinnovabili⁶⁸.

⁶⁴ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2.7, pagine 68-69. Tali impianti si caratterizzano per aerogeneratori di limitata potenza e di piccole dimensioni, in grado di funzionare con un'intensità di vento inferiore a quella necessaria per le grandi installazioni eoliche. Il PAE si riferisce, in particolare, ad «*impianti di potenza compresa tra poche centinaia di Watt e 30 kW, con generatori a bassa velocità di rotazione (a partire da 3 m/s) e con un utilizzo circoscritto ad utenze singole*».

⁶⁵ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2.5, pagina 66. Il PAE, invero, propone che la Regione agisca anche sul fronte del fotovoltaico. Non si suggerisce di mettere in campo azioni di supporto a carattere generale, ma, piuttosto, di favorire la diffusione di questa tecnologia sugli edifici pubblici.

⁶⁶ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2.4, pagine 59-65.

⁶⁷ Il documento contiene un'interessante analisi dei costi-benefici del solare termico. Secondo il PAE il costo dell'incentivazione regionale sarebbe molto inferiore rispetto ai costi esterni connessi alla produzione di energia tramite gas naturale e olio combustibile.

⁶⁸ PAE (documento di piano), paragrafo 3.3.2.6, pagina 67-68.

Qualche aggiustamento alle azioni messe in campo dal PAE è apportato dall'aggiornamento del Piano stesso, intervenuto nel 2008⁶⁹. L'esigenza di rivedere alcuni obiettivi e alcuni strumenti d'azione dipende essenzialmente dall'evoluzione del quadro "politico-normativo", tanto sul piano nazionale, quanto su quello europeo. Tra le principali novità il documento cita il recepimento, da parte dell'Italia, della direttiva 2006/32/CE (con il decreto legislativo 115 del 2008⁷⁰) e gli impegni assunti dal Consiglio Europeo dell'8-9 marzo del 2007, con il lancio della cosiddetta strategia comunitaria del 20-20-20 entro il 2020⁷¹.

Per quanto riguarda l'incentivazione delle fonti rinnovabili, il documento sottolinea la necessità di rivedere forme di finanziamento previste a livello regionale, soprattutto in relazione all'articolo 2, comma 152, della legge finanziaria 2008⁷², che vieta di cumulare incentivi pubblici in conto capitale o in conto interesse con il supporto proveniente dal sistema dei certificati verdi o dalla tariffa onnicomprensiva⁷³.

2.4. La definizione di un nuovo Programma Energetico Ambientale Regionale

A partire dalle determinazioni del Consiglio Europeo del marzo 2007, che hanno posto le basi della nuova politica del 20-20-20, a livello europeo sono state introdotte normative innovative che hanno imposto un significativo

⁶⁹ L'aggiornamento del PAE è stato adottato con d.g.r. 22 dicembre 2008, n. VIII/8746 "Determinazioni in merito al Piano d'Azione per l'Energia approvato con DGR 4916/2007".

⁷⁰ Decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115 "Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE" in G.U. 3 luglio 2008, n. 154.

⁷¹ Gli obiettivi che si intendono realizzare sono: la riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990 (ovvero del 30% nel caso in cui venga concluso un accordo internazionale in materia di cambiamenti climatici), il risparmio del 20% dei consumi energetici rispetto alle proiezioni per il 2020, il raggiungimento della quota del 20% di energie rinnovabili sul totale dei consumi energetici dell'Unione Europea (con il conseguimento, da parte di tutti gli Stati membri, della quota del 10% di biocarburanti nel totale dei consumi di benzina e gasolio per autotrazione). La versione riveduta delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 è disponibile all'indirizzo web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/07/st07/st07224-re01.it07.pdf>.

⁷² Legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)" in G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007 n. 300, Suppl. Ordinario n. 285.

⁷³ PAE (Documento di Piano – Aggiornamento 2008), paragrafo 2, pagina 8.

cambiamento di prospettiva nella pianificazione degli interventi nazionali e regionali di programmazione energetica.

A questo proposito bisogna menzionare il Pacchetto Clima-Energia del 2009⁷⁴ ed, in particolare, la già citata direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili (direttiva 2009/28/CE) e la direttiva sull'*emission trading* (direttiva 2009/29/CE⁷⁵), che stabiliscono obiettivi cogenti in materia di rinnovabili e di riduzione dei gas serra. Con la direttiva 2010/31/UE⁷⁶ il legislatore europeo è invece intervenuto in materia di prestazione energetica degli edifici, ponendo le basi per un importante impegno sull'efficienza energetica che potrebbe rappresentare un'occasione per rilanciare il comparto edile.

Nello specifico, sul tema delle rinnovabili, la direttiva 2009/28/CE prevede espressamente che ciascun Stato membro adotti un proprio Piano di Azione Nazionale per le fonti rinnovabili⁷⁷. L'Italia ha conseguentemente redatto il proprio Piano, trasmettendolo alla Commissione Europea nel luglio 2010⁷⁸. Questo documento programmatico individua e descrive le azioni che, per ciascun settore di intervento (elettricità, riscaldamento/raffreddamento, trasporti), devono essere intraprese al fine di centrare gli obiettivi fissati in sede europea ed, in primis, il target del 17% di rinnovabili sui consumi lordi. Questo obiettivo, come già notato nel paragrafo introduttivo, è stato successivamente ripartito su base regionale dal decreto "*Burden Sharing*", assegnando alla Lombardia l'obiettivo vincolante dell'11,3% di energia da fonti rinnovabili entro il 2020.

⁷⁴ Il Pacchetto Clima-Energia comprende: la direttiva sull' "*Emission Trading Scheme*" (direttiva 2009/29/CE), la decisione "*Effort sharing*" (decisione 406/2009/CE), la direttiva per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili (direttiva 2009/28/CE), la direttiva concernente la cattura e lo stoccaggio geologico della CO₂ (direttiva 2009/31/CE), la direttiva sulla qualità dei carburanti (direttiva 2009/30/CE) ed, infine, il regolamento sui nuovi limiti di emissione CO₂ delle auto (regolamento 443/2009/CE). Il Pacchetto è stato "idealmente" completato qualche anno dopo dalla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

⁷⁵ Direttiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra in G.U.U.E. 5 giugno 2009, L140/63-87.

⁷⁶ Direttiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia in G.U.U.E. 18 giugno 2010, L153/13-35.

⁷⁷ Articolo 4 della direttiva 2009/28/CE.

⁷⁸ Il testo del Piano di Azione Nazionale è disponibile all' indirizzo web: <http://approfondimenti.gse.it/approfondimenti/Simeri/AreaDocumentale/Documenti%20Piano%20di%20Azione%20Nazionale/PAN%20DETTAGLIO.pdf>.

In considerazione di questo quadro politico-normativo significativamente mutato e di una situazione energetica regionale in costante evoluzione, la Giunta regionale ha promosso la predisposizione di un nuovo documento di programmazione energetica, formulando una proposta al Consiglio regionale⁷⁹. Nel luglio del 2012 tale proposta è stata accolta dal Consiglio regionale, che ha dunque approvato gli Indirizzi per la definizione del nuovo Programma Energetico Ambientale Regionale⁸⁰.

Negli “Indirizzi” viene anzitutto riepilogata la programmazione energetica regionale, dando atto degli sforzi intrapresi dalla Lombardia sul fronte delle rinnovabili e dello sviluppo sostenibile. Oltre ai già citati PER e PAE, il nuovo documento richiama anche strumenti di più recente stesura come il Piano Strategico delle Tecnologie per la Sostenibilità Energetica in Lombardia del 2009⁸¹ e il Piano per una Lombardia Sostenibile del 2010⁸².

Il Piano Strategico del 2009 contiene una dettagliata analisi delle tecnologie energetiche il cui sviluppo è ritenuto essenziale per centrare gli obiettivi previsti a livello europeo in materia di energia e clima. Si tratta di dodici ambiti, molti dei quali (sonde geotermiche verticali, biomasse per il teleriscaldamento, biogas, impianti solari termici e impianti solari fotovoltaici) direttamente afferenti al settore delle fonti energetiche rinnovabili. Ad ogni

⁷⁹ D.g.r. 23 maggio 2012, n. IX/3508 la “Proposta al Consiglio regionale per l’approvazione degli indirizzi in base ai quali predisporre il nuovo programma energetico ambientale regionale”.

⁸⁰ D.c.r. 24 luglio 2012, n. IX/532 “Approvazione degli indirizzi per la definizione del nuovo programma energetico ambientale regionale” in B.U.R.L. 9 agosto 2012, n. 32.

Secondo l’attuale versione dell’articolo 30, comma 1, della legge 26 del 2003 (su cui *infra* paragrafo 3.1), gli “Indirizzi” approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, compongono, assieme al Programma energetico ambientale regionale (PEAR), la pianificazione energetica lombarda.

Il Programma energetico ambientale regionale, approvato dalla Giunta regionale, è lo strumento atto al conseguimento degli obiettivi individuati dagli “Indirizzi”. Il PEAR, di durata quinquennale e aggiornabile con cadenza annuale, contiene una serie di previsioni riguardanti, tra l’altro, i fabbisogni energetici regionali e le linee di azione (anche rispetto allo sviluppo delle rinnovabili).

Esso deve, inoltre, recepire gli obiettivi sulle rinnovabili fissati dal decreto “Burden Sharing” e incrementare «di almeno il 50 per cento gli obiettivi relativi alla copertura da fonti energetiche rinnovabili di origine termica, fotovoltaica e da biogas sul consumo finale lordo di energia, da raggiungere entro il 2020» (articolo 30, comma 2-bis, della legge 26 del 2003; comma aggiunto dall’articolo 25, comma 4, della legge regionale 7 del 2012).

⁸¹ D.g.r. 29 luglio 2009, n. VIII/10021 “Presenza d’atto della comunicazione dell’Assessore Buscemi avente ad oggetto «Valutazione Strategica delle Tecnologie per la sostenibilità energetica»”.

⁸² D.g.r. 10 febbraio 2010, n. VIII/11420 “Presenza d’atto della comunicazione del Presidente Formigoni avente ad oggetto «Piano Lombardia Sostenibile»”.

tecnologia è associato un *business case*⁸³, che permette di comparare le tecnologie per individuare quelle teoricamente più efficaci ed applicabili sul territorio lombardo.

L'altro documento programmatico al quale si riferiscono gli "Indirizzi" è l'ambizioso Piano per una Lombardia Sostenibile (PLS), con cui si intende definire un' "Azione Clima" regionale quale contributo al conseguimento dei *target* del Pacchetto Clima-Energia. L'obiettivo fondamentale del PLS è quello «di far diventare la Lombardia una Regione ad alta efficienza energetica e a bassa intensità di carbonio»⁸⁴. Chiaramente alle finalità di carattere ambientale si accompagnano anche ampie aspettative in termini economici ed occupazionali: le risorse che Regione Lombardia potrebbe stanziare, pari a circa 1 miliardo di Euro, potrebbero fungere da volano per spingere gli investimenti (che si stima possano raggiungere 2 - 2,5 miliardi di Euro) e per creare 40.000-60.000 nuovi posti di lavoro legati al comparto della *green economy*⁸⁵. Il PLS si fonda su una serie di azioni (oltre settanta), suddivise in "verticali" (interventi a breve o medio termine negli ambiti tematici mobilità, reti e infrastrutture, imprese, edifici, territorio) e "trasversali" (interventi di sistema e di lungo periodo, che integrano diversi ambiti di competenza e massimizzano «la leva di efficacia attraverso l'intreccio di funzioni di regolazione, incentivazione, promozione e divulgazione»⁸⁶). Nello specifico del tema delle rinnovabili, il documento propone un approccio "realista" ispirato alla sostenibilità economica e alla vocazione del territorio al fine di valorizzare al massimo le potenzialità di sviluppo delle varie fonti, senza tralasciare altri elementi chiave quali la semplificazione normativa e le politiche di sostegno⁸⁷.

⁸³ Il business case è elaborato in forza di un modello di calcolo degli effetti della diffusione della tecnologia, articolato in sei momenti:

«1. Definizione dell'ambito di applicazione della tecnologia;

2. Individuazione e dimensionamento della domanda e definizione scenari di penetrazione misura;

3. Definizione della curva di costo della tecnologia;

4. Descrizione degli impatti sulla filiera;

5. Quantificazione del contributo e del costo delle misure alla riduzione della CO₂eq;

6. Descrizione di costi e dei benefici indiretti e individuazione degli elementi di possibile criticità». (Piano Strategico delle Tecnologie per la Sostenibilità Energetica in Lombardia, pagina 8).

⁸⁴ Piano Lombardia Sostenibile, pagina 2.

⁸⁵ Piano Lombardia Sostenibile, pagina 18.

⁸⁶ Piano Lombardia Sostenibile, pagina 12.

⁸⁷ Piano Lombardia Sostenibile, pagina 8.

Dopo aver considerato il contesto normativo-programmatico a livello lombardo, nazionale ed europeo, gli Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, operano un'analisi della situazione energetica lombarda sulla quale vengono costruiti i criteri e gli obiettivi strategici del nuovo PEAR. Dall'approvazione del PER del 2003 il sistema elettrico regionale è divenuto progressivamente più efficiente, grazie soprattutto al *repowering* e al *revamping* di impianti termoelettrici esistenti e alla costruzione di nuove centrali a ciclo combinato. Tale evoluzione del parco centrali ha consentito una riduzione del deficit energetico regionale e un calo delle emissioni inquinanti. In questo contesto, le fonti rinnovabili rappresentano comunque un elemento di grande rilevanza, coprendo una quota importante della potenza installata⁸⁸.

Nonostante queste positive evoluzioni, molto rimane da fare per raggiungere i traguardi previsti dal decreto "*Burden Sharing*" e, più in generale, per garantire la sostenibilità energetica e il miglioramento della qualità dell'aria. A tal fine, gli "Indirizzi" definiscono una serie di macro-obiettivi che andranno a costituire l'ossatura del nuovo PEAR.

Il primo obiettivo è il governo delle infrastrutture e dei sistemi per la grande produzione di energia, evidenziando, tra l'altro, l'importanza di una «*gestione "smart" dei flussi del sistema energetico*»⁸⁹. L'attenzione del documento investe poi la necessità di valorizzare i potenziali di risparmio energetico nei settori d'uso finale (ad esempio, promuovendo tecniche di contabilizzazione che rendano gli utenti consapevoli dei consumi e rilanciando la riqualificazione degli immobili pubblici) e l'importanza di migliorare l'efficienza energetica dei processi e dei prodotti (a cominciare dal recupero del calore dei processi industriali per elettricità e/o riscaldamento, nonché dalla promozione delle aggregazioni delle imprese in distretti energetici)⁹⁰.

Le energie rinnovabili sono chiaramente ritenute di importanza strategica nella pianificazione energetica regionale. In questo senso, gli Indirizzi raccomandano che la diffusione degli impianti FER avvenga secondo una programmazione che miri alla crescita di filiere efficienti e sostenibili⁹¹. Per

⁸⁸ Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, in B.U.R.L. 9 agosto 2012, n. 32, pagina 6.

⁸⁹ Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, in B.U.R.L. 9 agosto 2012, n. 32, pagina 8.

⁹⁰ Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, in B.U.R.L. 9 agosto 2012, n. 32, pagina 9.

⁹¹ Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, in B.U.R.L. 9 agosto 2012, n. 32, pagina 8. A proposito di filiere tecnologiche e territoriali, un caso emblematico è rappresentato dalle biomasse agroforestali (si veda sul punto la pagina 6 degli "Indirizzi").

favorire tutto questo, il documento auspica che il nuovo PEAR tenga in dovuto conto le problematiche burocratico-amministrative, definendo le linee di indirizzo per gli Enti Locali affinché le procedure amministrative siano rese più semplici ed efficienti «*e si affermi un sistema organizzato a livello regionale di gestione dei processi e dei loro esiti*»⁹².

Gli “Indirizzi” richiamano altresì l’organizzazione del Registro delle Fonti Energetiche Regionale (REFER)⁹³ per consentire il controllo dello sviluppo delle rinnovabili nel territorio regionale. Una speciale attenzione è riservata, inoltre, alle rinnovabili termiche e, in particolare, alle tecnologie considerate più innovative ed efficienti, come le “pompe di calore”.

Da ultimo, il documento si concentra sulla promozione della “*supply chain*”⁹⁴ lombarda per la sostenibilità energetica. In sostanza, il PEAR dovrà puntare con convinzione sullo sviluppo del sistema regionale della *green economy*, tenendo conto dei potenziali vantaggi economici e ambientali. Le opzioni, in questo senso, sono diverse, ma complementari. In particolare, viene sottolineata l’importanza di promuovere le filiere produttive locali e di favorire l’innovazione tecnologica nel mondo produttivo, soprattutto per ciò che concerne l’utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili; in secondo luogo si assegna un ruolo molto rilevante alla formazione al fine di qualificare gli operatori che, a vario titolo, sono attori del settore energetico.

Posto il forte collegamento tra *green economy* e competitività del “sistema Lombardia”, più volte richiamato negli “Indirizzi”, l’auspicio espresso in sede politica è quello di adottare al più presto la nuova programmazione energetica in modo da definire analiticamente obiettivi, azioni e strumenti idonei al raggiungimento di importanti obiettivi di rilancio economico e di sostenibilità ambientale.

A questo proposito, occorre sottolineare che la precedente Giunta (guidata da Roberto Formigoni) ha dato inizio al procedimento per

⁹² Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, in B.U.R.L. 9 agosto 2012, n. 32, pagina 8.

⁹³ Su cui *infra* paragrafi 3.1. e 3.2..

⁹⁴ La locuzione “*supply chain*” è traducibile in italiano con l’espressione “catena di approvvigionamento”. Per un approfondimento sul tema: J. T. MENTZER - W. DEWITT - J. S. KEEBLER - S. MIN - N. W. NIX - C. D. SMITH - Z. G. ZACHARIA, *Defining Supply Chain Management*, in *Journal of Business Logistics*, Vol. 22, No. 2, 2001, p. 1 ss.; S. CROOM - P. ROMANO - M. GIANNAKIS, *Supply chain management: an analytical framework for critical literature review*, in *European Journal of Purchasing & Supply Management*, No. 6, 2000, p. 67 ss.

l'approvazione del PEAR e al connesso procedimento di Valutazione Ambientale Strategica con la d.g.r. 6 agosto 2012, n. IX/3977⁹⁵; con la medesima deliberazione si è inoltre provveduto ad approvare gli orientamenti iniziali del PEAR in conformità a quanto stabilito dagli “Indirizzi” (allegato A) e ad adottare il “Modello metodologico procedurale e organizzativo della Valutazione Ambientale Strategica del PEAR” (allegato B). Mediante successivo provvedimento dirigenziale⁹⁶ sono stati invece individuati «*i soggetti competenti in materia ambientale, gli enti territorialmente interessati e gli altri soggetti interessati, all'iter decisionale, da invitare alla conferenza di valutazione*», le «*modalità di svolgimento della conferenza di valutazione*» e, infine, «*i settori del pubblico interessati all'iter decisionale*», per i quali vengono stabilite modalità di coinvolgimento (accesso alla documentazione e previsione di momenti partecipativi).

L'iter del PEAR, rallentato dalla fine anticipata della IX legislatura, è ripreso, dopo le elezioni e l'insediamento del nuovo governo regionale, con la prima Conferenza di VAS, tenutasi il 12 novembre 2013⁹⁷. In questa sede, sono stati presentati il Documento Preliminare al PEAR e il Documento di *Scoping*, aprendo il confronto con i soggetti competenti in materia ambientale, gli enti territorialmente interessati e il pubblico interessato. Nel corso della Conferenza sono stati, inoltre, illustrati i prossimi passaggi nel percorso di approvazione del PEAR e le tempistiche prospettate⁹⁸.

⁹⁵ D.g.r. 6 agosto 2012, n. IX/3977 “Avvio del procedimento di approvazione del Programma Energetico Ambientale Regionale (PEAR) - art. 30 della l.r. 26/2003 - e della relativa valutazione ambientale – VAS” in B.U.R.L. 13 agosto 2012, n. 33.

⁹⁶ D.G. Ambiente, energia e reti, D.d.u.o. 25 settembre 2012, n. 8253 “Individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale e degli enti territorialmente interessati chiamati a partecipare alla conferenza di valutazione ambientale - VAS del programma energetico ambientale regionale (PEAR) e definizione delle modalità di informazione e comunicazione” in B.U.R.L. 1 ottobre 2012, n. 40.

⁹⁷ La documentazione relativa alla prima Conferenza di VAS è disponibile sul sito di Regione Lombardia al seguente indirizzo: http://www.reti.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Reti%2FDetail&cid=1213634677221&pagename=DG_RSSWrapper.

⁹⁸ Il passaggio successivo alla prima Conferenza sarà la convocazione dei tavoli di approfondimento per poi procedere al deposito del PEAR. Le osservazioni potranno essere presentate precedentemente al deposito (inviandole all'indirizzo ambiente@pec.regione.lombardia.it) o successivamente sul documento definitivo. Dopo la seconda Conferenza, il PEAR sarebbe dovuto giungere ad approvazione a maggio o giugno del 2014. Come del tutto evidente, questa tempistica non è stata rispettata.

3. L'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili in Regione Lombardia

3.1. Dal decreto legislativo 387 del 2003 alle linee guida lombarde del 2009 per l'autorizzazione degli impianti FER

Come rilevato anche dagli Indirizzi per la definizione del nuovo PEAR, lo sviluppo delle fonti energetiche è fortemente legato alla progressiva semplificazione delle procedure per l'autorizzazione degli impianti. Il tema ovviamente non interessa unicamente la Regione Lombardia, ma ha rilievo nazionale, per non dire europeo, considerando la centralità che lo snellimento dei processi amministrativi ha nelle Direttive sulle fonti rinnovabili⁹⁹. In Italia, proprio la fase di autorizzazione degli impianti FER rappresenta uno dei maggiori ostacoli alla crescita del settore¹⁰⁰, nonostante gli interventi normativi diretti a ridurre la complessità dell'iter procedurale.

In questo senso, l'articolo 12 del decreto legislativo 387 del 2003¹⁰¹ disciplina, seppure in modo "embrionale", un regime autorizzativo semplificato per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili, definendo tali opere di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti¹⁰². La razionalizzazione delle procedure passa attraverso la previsione di un'autorizzazione unica, rilasciata

⁹⁹ Già con la direttiva 2001/77/CE si riconosce la fondamentale importanza del "tema autorizzazioni"; il considerando 20 richiama la necessità di tener conto della specificità del settore quando si intenda regolare le procedure autorizzative per gli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, mentre l'articolo 6 indica i principi che dovrebbero ispirare la regolamentazione del procedimento: la riduzione degli ostacoli (normativi e non), la razionalizzazione e l'accelerazione delle procedure, la garanzia di norme oggettive, trasparenti e non discriminatorie. Anche la vigente direttiva sulle fonti rinnovabili (2009/28/CE) sottolinea la necessità di procedure obiettive, trasparenti, semplificate, non discriminatorie e proporzionate, richiamando gli effetti negativi che la scarsa trasparenza e l'assenza di coordinamento possono avere rispetto allo sviluppo delle fonti rinnovabili (considerando 40-41 e articolo 13). A livello italiano, la nuova Strategia Energetica Nazionale torna sul tema, ribadendo l'opportunità di accelerare e semplificare le procedure amministrative nel settore energetico (Strategia Energetica Nazionale, pagina 117).

¹⁰⁰ Si veda sul punto M. RAGWITZ (ET AL), *Assesment of National Renewable Energy Action Plans*, Fraunhofer, 2011 (disponibile al sito: http://www.eufores.org/fileadmin/eufores/Projects/REPAP_2020/Assesment_of_NREAPs__REPAP_report_-_interim_status_.pdf).

¹⁰¹ Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità" in G.U. 31 gennaio 2004, n. 25, Suppl. Ordinario n. 17.

¹⁰² Articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 387 del 2003.

dalle Regioni, che possono delegare questa funzione alle Province¹⁰³. L'autorizzazione deve essere conforme alle normative in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico, e costituisce, se necessario, variante allo strumento urbanistico. Il rilascio di tale titolo abilitativo avviene a seguito di un procedimento unificato, a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate secondo lo schema della Conferenza di Servizi¹⁰⁴, con l'applicazione di tempistiche molto ristrette¹⁰⁵. Le procedure appena descritte non si applicano, secondo il comma 5 dell'articolo 12, a certe tipologie impianti, per le quali sono previsti adempimenti semplificati¹⁰⁶.

L'articolo 12, dopo aver stabilito che gli impianti possono essere collocati in zone agricole, prevede che siano adottate delle linee guida¹⁰⁷ dirette a disciplinare lo svolgimento del procedimento unico e, nel contempo, a garantire un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. Le Regioni, dando attuazione a tali linee guida "nazionali", sono legittimate a individuare le

¹⁰³ Tale regola conosce alcune eccezioni; in primo luogo, per gli impianti offshore l'autorizzazione non è rilasciata dalle Regioni (o dalle Province delegate), ma dal Ministero dei Trasporti, sentiti il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 387 del 2003, come modificato dall'articolo 2, comma 158, lettera c, della legge 244 del 2007). In secondo luogo, grazie ad una modifica legislativa recentemente introdotta, è stata assegnata al Ministero dello Sviluppo Economico (e non più alla Regione) la competenza per l'autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW. Si veda, in merito, l'articolo 31 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46 "Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)" in G.U. 27 marzo 2014, n. 72, Suppl. Ordinario n. 27.

¹⁰⁴ La Conferenza di Servizi è compiutamente regolata dalla legge 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni (legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" in G.U. 18 agosto 1990, n. 192).

¹⁰⁵ In particolare, si prevede la convocazione della Conferenza di Servizi «entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione» (articolo 12, comma 3). In secondo luogo, è stabilito un termine massimo per la conclusione del procedimento unico; questo termine, che nella versione originaria della norma era di centoottanta giorni, è ora fissato in novanta giorni al netto dei tempi previsti per l'eventuale Valutazione d'Impatto Ambientale (articolo 12, comma 4, come modificato dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 28 del 2011).

¹⁰⁶ Si tratta della Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.), prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 28 del 2011 in luogo della Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.), e della Comunicazione di inizio lavori per attività in Edilizia Libera (C.E.L.). Sul punto si veda *infra* paragrafo 3.2..

¹⁰⁷ Le linee guida sono da adottarsi in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle Attività Produttive, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Ministro per i Beni e le Attività Culturali (articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 387 del 2003).

aree e i siti inidonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Una successiva modifica della norma ha, inoltre, imposto alle Regioni di adattare le proprie normative alle linee guida (quando emesse)¹⁰⁸.

Nonostante l'incontestabile esigenza di definire regole nazionali uniformi per orientare le Regioni, l'emanazione delle linee guida è avvenuta soltanto nel settembre del 2010¹⁰⁹. Questo importante ritardo non ha fatto che aggravare l'incertezza in un contesto regolatorio già di per sé complicato a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione. In assenza di riferimenti chiari a livello centrale, le Regioni sono, infatti, intervenute in modo differenziato per disciplinare il procedimento autorizzativo di cui all'articolo 12, e, in alcuni casi, per definire propri criteri per la localizzazione degli impianti. Tali normative si sono spesso rivelate in contrasto con le finalità di promozione delle FER e di semplificazione amministrativa perseguite dal legislatore europeo e nazionale, generando un notevole aumento del contenzioso, tanto davanti al giudice amministrativo, tanto davanti alla Corte Costituzionale, che, in numerose sentenze, si è pronunciata per l'incostituzionalità di svariate disposizioni legislative regionali¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ci si riferisce qui alla modifica introdotta dall'articolo 2, comma 158, della legge finanziaria 2008 secondo il quale «*le Regioni adeguano le rispettive discipline entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali*».

¹⁰⁹ Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" in G.U. 18 settembre 2010 n. 219. La scelta di utilizzare la veste giuridica del decreto ministeriale per l'emanazione delle linee guida ha suscitato perplessità circa la sua conformità alla lettera dell'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 387 del 2003. Si veda, a questo proposito, L. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 110 ss..

¹¹⁰ Non è questa la sede per effettuare una puntuale analisi della copiosa giurisprudenza sul tema, anche se pare opportuno accennare ad alcune significative sentenze della Corte Costituzionale. Uno dei casi più conosciuti riguarda l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 9 del 2005, con cui si stabiliva una sospensione dei procedimenti di autorizzazione unica e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale (fino alla definizione e all'approvazione del piano energetico ambientale regionale e comunque non oltre il 30 giugno 2006). La Corte, con sentenza 364 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa regionale per violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. La norma si poneva, infatti, in chiaro contrasto con il termine di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 387 del 2003, configurabile come "principio fondamentale" in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Analogo ragionamento viene svolto nella sentenza 282 del 2009, avente ad oggetto diversi articoli della legge della Regione Molise 15 del 2008; tra le norme dichiarate incostituzionali, vi è anche quella che determinava limiti massimi di potenza installabili nelle more della definizione, mediante provvedimenti statali, degli obiettivi indicativi regionali. Tale disposizione si traduceva nei fatti in una sospensione delle autorizzazioni per gli impianti eccedenti le soglie prescritte, con

Anche Regione Lombardia è ovviamente intervenuta per normare in tema di procedure relative agli impianti alimentati da fonti rinnovabili. In primo luogo, nel più ampio contesto della legge regionale 26 del 2003¹¹¹, la Regione si è preoccupata di distribuire le funzioni in materia di energia tra i diversi livelli territoriali (Regione, Province e Comuni)¹¹². Mentre alla Regione è assegnato,

la conseguente violazione del termine massimo per la conclusione dei procedimenti autorizzativi, stabilito dal già richiamato articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 387 del 2003.

La Corte Costituzionale, ribadendo la natura di principio fondamentale dell'articolo 12, si è trovata anche a censurare leggi regionali che comportavano aggravati burocratico-procedurali per l'installazione degli impianti FER. Così, ad esempio, in un'interessante sentenza, la 124 del 2010, la Corte ha sancito l'incostituzionalità di numerose disposizioni della legge della Regione Calabria 38 del 2010), tra cui quella che stabiliva che la domanda di autorizzazione fosse corredata da un atto amministrativo non richiesto dalla normativa nazionale, ossia dalla deliberazione favorevole del Consiglio comunale sul cui territorio si collocava il progetto. La norma regionale contestata introduceva, infatti, «un ulteriore adempimento in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal legislatore statale» (punto 8.2 del Considerato in diritto).

In numerosi pronunciamenti, la Corte Costituzionale ha altresì chiarito che le Regioni, in attesa dell'emanazione delle linee guida nazionali, non avrebbero potuto individuare autonomamente i criteri per il corretto inserimento degli impianti FER nel paesaggio. A titolo esemplificativo, nella già citata sentenza 282 del 2009 (punto 4.1 del Considerato in diritto) si legge che «*Il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevanti in questo ambito impone, infatti, una prima ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione*»; pertanto, secondo la Corte, solo dopo l'adozione delle linee guida in sede di Conferenza unificata (ex articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 387 del 2003), le Regioni sarebbero potute intervenire per «*adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali*».

Per una puntuale analisi della giurisprudenza costituzionale sul tema: L. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 79 ss.; L. NANNIPIERI, *Regioni ed energia rinnovabile: sono (ancora una volta) dichiarate incostituzionali norme regionali che pongono limitazioni alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, dettate in assenza delle linee guida statali*, in *www.rivistaaic.it*, n. 0/2010; L. BITTO, *Le linee guida e le Regioni*, in AA.VV., *Autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili. Linee guida per l'Autorizzazione Unica e i procedimenti semplificati*, IPSOA, Milano, p. 33 ss.; L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in *questa Rivista*, 3, 2011, p. 1 ss.; E. DI SALVATORE, *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Gennaio-Maggio 2010)*, in *www.rivistaaic.it*, n. 0/2010; A. MAESTRONI, *Pronunce della Corte Costituzionale e del giudice amministrativo in materia di energia da fonti rinnovabili tra tutela ambientale e concorrenza*, in A. MAESTRONI – M. DE FOCATIIS (a cura di), *Politica energetica, regolazione e mercato: il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 63 ss..

¹¹¹ Legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche» in B.U.R.L. 16 dicembre 2003, 1° Suppl. Ordinario al n. 51. La legge, come recita l'articolo 1, «*costituisce il testo di riordino delle leggi regionali nelle predette materie*».

¹¹² Nel disciplinare il settore energetico, la legge 26 del 2003 determina altresì gli obiettivi della propria politica di settore e individua le azioni necessarie per il loro raggiungimento. In questo

tra i diversi compiti¹¹³, quello della pianificazione energetica, l'ambito delle rinnovabili è ripartito tra le differenti articolazioni territoriali. In particolare, ai Comuni spetta «*di favorire la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, l'uso razionale dell'energia ed il risparmio energetico, anche operando tramite i propri strumenti urbanistici e regolamentari*»¹¹⁴; le Province sono, invece, deputate ad «*adottare interventi per la promozione e l'incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico*» e, soprattutto, sono responsabili del procedimento autorizzativo degli impianti FER ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 387 del 2003¹¹⁵.

Bisogna comunque sottolineare che, per evidenti ragioni di uniformità, la Regione si è riservata il compito di «*unificare le procedure per il rilascio dei provvedimenti autorizzativi in campo energetico, ambientale e territoriale*»¹¹⁶. Questo ruolo è stato ulteriormente rafforzato dalla modifica legislativa operata dalla legge regionale 10 del 2009 (articolo 3, comma 1, lettera n)¹¹⁷, con cui viene aggiunta la lettera i-bis alle funzioni regionali in materia di energia elencate dall'articolo 29 della legge regionale 26 del 2003. La norma introdotta stabilisce che alla Regione spetta l'adozione di linee guida per «*semplificare ed armonizzare sul territorio regionale le procedure amministrative di autorizzazione all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*»¹¹⁸.

senso l'articolo 25 inserisce, tra le finalità, la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, il contenimento dei consumi e la garanzia dell'approvvigionamento, rimarcando l'importanza delle fonti rinnovabili.

¹¹³ Articolo 29 della legge regionale 26 del 2003.

¹¹⁴ Articolo 27 della legge regionale 26 del 2003.

¹¹⁵ Articolo 28 della legge regionale 26 del 2003. La disposizione circa la competenza provinciale per il procedimento di autorizzazione unica (di cui al comma 1, lettera e-bis) è stata introdotta dall'articolo 3, comma 1, della legge regionale 18 del 2006.

¹¹⁶ Articolo 29, comma 1, lettera b della legge regionale 26 del 2003.

¹¹⁷ Legge regionale 29 giugno 2009, n. 10 "Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale" in B.U.R.L. 30 giugno 2009, 2° Suppl. Ordinario al n. 26.

¹¹⁸ La lettera i bis) del comma 1 dell'articolo 29 è stata poi sostituita con l'articolo 11, comma 1, della legge regionale 11 del 2011. La nuova formulazione della lettera i-bis prevede che tra le funzioni della Regione vi sia quella di «*adottare, con deliberazione della Giunta regionale, linee guida per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 28, comma 1, lettera e-bis), finalizzate ad armonizzare sul territorio regionale e a semplificare le procedure amministrative e di autorizzazione all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, graduando le procedure di cui all'articolo 6, commi 9 e 11, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e*

In forza di tali disposizioni e nell'attesa delle linee guida nazionali, Regione Lombardia è intervenuta con la d.g.r. 25 novembre 2009, n. VIII/10622¹¹⁹, con la quale sono state adottate le linee guida regionali per l'autorizzazione agli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Le linee guida si preoccupano di unificare nel territorio regionale il procedimento amministrativo applicabile agli impianti FER ad eccezione degli impianti idroelettrici (che rimangono regolati dalla normativa regionale concernente l'utilizzazione delle acque pubbliche di cui al regio decreto 1775 del 1933¹²⁰) e degli impianti geotermici. Tuttavia, delle diverse rinnovabili considerate dal documento¹²¹ soltanto l'eolico e il fotovoltaico vengono trattati specificamente da un punto di vista tecnico-procedurale¹²², prevedendosi altresì linee guida per la valutazione ambientale degli impianti alimentati da queste fonti¹²³.

Prescindendo da una descrizione dettagliata di queste linee guida (ora non più in vigore), bisogna tuttavia segnalare la sostanziale coerenza della disciplina regionale con quanto disposto a livello nazionale dall'articolo 12 del decreto legislativo 387 del 2003. Questo si ravvisa, ad esempio, nella chiara indicazione fornita dal paragrafo 2.1, secondo cui la Regione, in osservanza di quanto stabilito dal comma 10 dell'articolo 13 del decreto legislativo 387 del 2003, procederà ad individuare i siti inidonei all'installazione di impianti FER solo dopo l'approvazione delle linee guida nazionali¹²⁴.

2003/30/CE)» ed in conformità con i principi e i contenuti del provvedimento di Giunta che individuerà le aree non idonee di cui al comma 1-bis».

¹¹⁹ D.G.R. 25 novembre 2009 n. VIII/10622 "Linee guida per l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da Fonti Energetiche Rinnovabili (FER) – Impianti fotovoltaici ed eolici e per la valutazione ambientale degli stessi impianti" in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48.

¹²⁰ Regio decreto 11 dicembre 1933 n. 1775 "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici" in G.U. 8 gennaio 1934, n. 5.

¹²¹ Le linee guida si riferiscono ai seguenti impianti: eolici, fotovoltaici, a biomassa, a gas di discarica, a gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

¹²² Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, paragrafi 8 e 9, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagine 14-17.

¹²³ Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, allegato II, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagine 20-28.

¹²⁴ Il paragrafo 2.1 delle linee guida del 2009 prosegue sottolineando che: «Dall'emanazione delle presenti linee guida e fintantoché non si sia proceduto all'individuazione delle predette aree non idonee, nessuna area o sito del territorio regionale è da considerarsi aprioristicamente non

Dopo aver definito, nel paragrafo 3.1, l'introduzione di un catasto degli impianti a Fonti Energetiche Rinnovabili all'interno del proprio Sistema Informativo Regionale Energia e Ambiente (SIRENA), le linee guida affrontano le regole autorizzative applicabili alla agli impianti FER, operando una categorizzazione tra impianti a seconda del loro iter autorizzativo.

Seguendo la ripartizione operata dal legislatore italiano, le linee guida stabiliscono una procedura particolarmente semplificata per alcune tipologie di interventi (di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 115 del 2008), ovvero le installazioni eoliche con altezza non maggiore di 1,5 metri e con diametro inferiore a 1 metro e gli impianti solari e fotovoltaici, purché siano integrati o aderenti ai tetti esistenti, abbiano lo stesso orientamento e la stessa inclinazione della falda esistente, non rechino alcuna modifica al profilo dell'edificio e non superino l'estensione delle falde del tetto¹²⁵. Questi sono assimilati ad interventi di manutenzione ordinaria e sono soggetti unicamente ad una comunicazione preventiva al Comune senza che sia necessario, per la loro installazione, acquisire anticipatamente alcun atto di autorizzazione, valutazione, parere o assenso da parte di qualsiasi amministrazione¹²⁶. Per impianti più importanti, ma con potenza comunque non superiore a determinate soglie¹²⁷, è invece prevista la Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.)¹²⁸. Gli impianti che eccedono le potenze appena citate sono, invece, soggetti ad autorizzazione unica.

Le linee guida procedono quindi a disciplinare il procedimento unico, che ricalca, con qualche specificazione, lo schema dell'articolo 12 del decreto legislativo 387 del 2003¹²⁹. L'iter procedimentale prende le mosse dalla presentazione della domanda, redatta nelle forme definite nel facsimile allegato alle linee guida ed accompagnata dal progetto definitivo dell'impianto, delle

idonea per l'installazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (...)».

¹²⁵ Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, paragrafo 4.3, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagina 7.

¹²⁶ La norma contiene alcune eccezioni per alcune categorie di impianti e tipologie di edifici, oggetto di vincolo.

¹²⁷ Tali soglie sono individuate dalla tabella A allegata al decreto legislativo 387 del 2003 e sono pari a: 60 kW per l'eolico, 20kW per il fotovoltaico, 200kW per le biomasse e 250kW per i gas di discarica, i gas residuati e il biogas.

¹²⁸ Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, paragrafo 4.2, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagina 6.

¹²⁹ Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, paragrafo 4.4, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagine 7-9.

opere connesse, delle infrastrutture indispensabili, della sua dismissione e delle opere necessarie al ripristino dei luoghi nelle condizioni ambientali precedenti alla realizzazione. Il richiedente è tenuto a dimostrare la titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale, o, comunque, a rendere noto il titolo sulla cui base ha la disponibilità delle aree dove saranno posizionati gli impianti¹³⁰.

Entro 15 giorni dal ricevimento della domanda l'amministrazione competente comunica l'avvio del procedimento o richiede eventuali integrazioni¹³¹. Il procedimento unico si svolge nella forma della Conferenza di Servizi, che, in conformità alle tempistiche dettate dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 387 del 2003, viene convocata dall'Amministrazione Provinciale competente entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza¹³². Nella Conferenza di Servizi, vengono raccolti pareri, autorizzazioni, valutazioni, assensi rilasciati dalle amministrazioni coinvolte¹³³. I soggetti partecipanti hanno facoltà di domandare al richiedente integrazioni progettuali, ma possono farlo una sola volta e, comunque, entro 90 giorni dall'inizio del procedimento¹³⁴. Al termine dei lavori della Conferenza¹³⁵, il responsabile del procedimento rilascia l'autorizzazione unica o il provvedimento di diniego, che deve essere adeguatamente motivato.

3.2. Le linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili del 2012

Conseguentemente all'entrata in vigore delle già citate linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti FER del settembre 2010 le linee

¹³⁰ Per maggiori dettagli si vedano i paragrafi 4.4.1, dedicato appunto alla presentazione dell'istanza, e 5.1, che specifica la documentazione da allegare alla domanda.

¹³¹ Nel caso in cui non venga comunicata l'improcedibilità nel termine predetto, il procedimento si intende avviato.

¹³² Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, paragrafo 4.4.2, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagina 8.

¹³³ Gli enti partecipanti alla Conferenza di Servizi sono elencati al paragrafo 6 delle linee guida. Quanto al coordinamento tra autorizzazione unica e altri procedimenti come, ad esempio, la valutazione di impatto ambientale si veda il paragrafo 4.5 delle linee guida.

¹³⁴ Linee guida rinnovabili Lombardia 2009, paragrafo 4.4.4, in B.U.R.L. 1 dicembre 2009, 1° Suppl. Straordinario al n. 48, pagina 8.

¹³⁵ In accordo con il termine originariamente previsto dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 387 del 2003, il paragrafo 4.4.5 stabilisce che la Conferenza di Servizi «conclude i propri lavori entro 180 giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento».

guida regionali del 2009 divengono inapplicabili¹³⁶. Si pone quindi la necessità di costruire un nuovo strumento che, in coerenza con le indicazioni fornite a livello centrale, definisca l'iter procedimentale per gli impianti a fonte rinnovabile e specifichi i parametri per l'individuazione delle aree non idonee alla loro installazione.

A questo fine, poco dopo l'approvazione delle linee guida nazionali, la Regione inaugura un percorso concertato volto all'armonizzazione delle prassi autorizzative degli impianti FER, istituendo uno specifico Tavolo di confronto con le Province lombarde e ANCI Lombardia¹³⁷. Tale percorso si conclude nel 2012 con l'approvazione delle nuove linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili¹³⁸.

Facendo riferimento ai notevoli cambiamenti occorsi nella legislazione nazionale e regionale¹³⁹, le linee guida disciplinano, in modo piuttosto dettagliato¹⁴⁰, le procedure autorizzative per la costruzione, l'installazione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, puntualizzando quanto previsto dalle linee guida nazionali. Il documento stabilisce, inoltre, i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili, demandando ad un successivo atto della Giunta la puntuale identificazione di tali siti. Le linee guida si preoccupano, poi, di dare

¹³⁶ Sul punto è intervenuta una comunicazione della Struttura Risorse Energetiche regionale diretta alle Province che ha chiarito come le linee guida regionali non fossero più applicabili a partire dal 3 gennaio 2011.

¹³⁷ Si veda il decreto 5 ottobre 2010, n. 10074, del Dirigente della Struttura Risorse Energetiche della Direzione Generale Ambiente Energia e Reti.

¹³⁸ D.g.r. 18 aprile 2012, n. IX/3298 "Linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (FER) mediante recepimento della normativa nazionale in materia" in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17.

¹³⁹ Basti ricordare, a livello nazionale, l'entrata in vigore del decreto legislativo 28 del 2011 che, tra l'altro, definisce le procedure amministrative per gli impianti FER secondo un principio di proporzionalità, introducendo, al posto della D.I.A. ed accanto all'autorizzazione unica e alla comunicazione di attività in edilizia libera, una nuova specifica disciplina, la Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.). Sul fronte regionale è opportuno fare riferimento alle già citate modifiche introdotte dalla legge regionale 11 del 2011 all'articolo 29, comma 1, lettera i-bis, della legge regionale 26 del 2003 laddove si stabilisce che spetta alla Giunta regionale l'adozione di linee guida, «finalizzate ad armonizzare sul territorio regionale e a semplificare le procedure amministrative e di autorizzazione all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, graduando le procedure di cui all'art. 6, commi 9 e 11, del decreto legislativo 28 del 2011».

¹⁴⁰ In effetti, al già corposo documento si uniscono cinque allegati tecnici.

indicazioni per biomasse combustibili, sottoprodotti e rifiuti, di fissare le condizioni d'uso dei prodotti di processo in uscita dagli impianti per la produzione di energia elettrica da FER, di fornire le indicazioni tecniche relative alle opere pertinenziali, di determinare i criteri per le misure compensative¹⁴¹.

Entrando nello specifico del provvedimento, le linee guida partono dalla delimitazione del proprio campo di applicazione (paragrafo 1.1), costituito da (quasi) tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili: eolici, solari fotovoltaici, a biomasse, a gas di discarica, gas residuati da depurazione e biogas ed idroelettrici¹⁴².

Il documento prosegue con la posizione di un corposo apparato definitorio (paragrafo 2.1). Le definizioni, rilevanti per l'applicazione delle disposizioni delle linee guida, sono in gran parte mutuata dalla normativa nazionale, anche se non mancano elementi di originalità¹⁴³.

Il paragrafo 2.2 chiarisce invece i principi generali concernenti la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In primis, si ricorda che tale attività, inserendosi nella più generale disciplina della produzione di energia elettrica, è liberalizzata e, pertanto, la Regione si impegna a garantire che ai soggetti pubblici e privati sia consentito di operare in condizioni paritetiche, pur nel rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge in materia ambientale. In secondo luogo, si sottolinea che la Lombardia intende conciliare lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili con la tutela dell'ambiente, definendo una

¹⁴¹ L'ultima parte del documento (parte X) è dedicata ad una breve disciplina dei controlli e delle sanzioni.

¹⁴² Per gli impianti idroelettrici l'avvio del procedimento autorizzativo di cui all'articolo 12, commi 3 e 4 del decreto legislativo 387 del 2003 è comunque subordinato all'ottenimento della concessione che segue il procedimento di cui al regolamento regionale 2 del 2006 (paragrafo 1.1 delle linee guida rinnovabili Lombardia 2012).

¹⁴³ A titolo esemplificativo si può far riferimento al concetto di biogas (punto c, paragrafo 2.1. delle linee guida rinnovabili Lombardia 2012), rispetto al quale le linee guida non si limitano alla semplice individuazione delle tipologie di gas rientranti nella categoria (ovvero i gas di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a del decreto legislativo 387/2003: «gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas»), ma forniscono una specifica definizione («Il biogas è costituito da una miscela di gas (con composizione formata indicativamente da: metano in percentuali mediamente comprese tra il 50% e l'80%, idrogeno molecolare, anidride carbonica) prodotto dalla fermentazione batterica anaerobica di residui organici provenienti da rifiuti, vegetali in decomposizione, carcase animali, liquami zootecnici o fanghi di depurazione, scarti dell'agro-industria»). Per un approfondimento sul punto si rimanda a A. BALESTRERI, *Fonti energetiche rinnovabili: le linee guida della Lombardia*, in *Ambiente & Sicurezza*, 12 giugno 2012 N. 11, p. 98 ss..

programmazione atta a consentire il raggiungimento della quota minima di produzione di energia da FER stabilita dal decreto “*Burden Sharing*”.

Le linee guida della Lombardia, in applicazione al punto 4.1 delle linee guida nazionali, precisano poi gli oneri informativi a carico dei Gestori di rete. Questi sono tenuti ad inviare, ogni quattro mesi ed in formato elettronico, a CESTEC S.p.A. «*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*»¹⁴⁴.

Il documento interviene anche sul tema della trasparenza amministrativa di cui al punto 6.1 delle linee guida nazionali, richiamando l'istituzione, nell'ambito del Sistema Informativo Regionale Energia e Ambiente (SIRENA), di uno specifico Registro degli impianti a Fonti Energetiche Rinnovabili, distinti per tipologia impiantistica¹⁴⁵.

Sulla base dei dati acquisiti dal SIRENA, viene redatto e trasmesso annualmente ai competenti ministeri la relazione *ex* punto 7.1 delle linee guida nazionali in cui sono riportate, tra l'altro, il numero delle domande di autorizzazione, il numero dei procedimenti conclusi con il relativo esito e il tempo medio delle procedure¹⁴⁶.

A conclusione della Parte II, le linee guida si occupano degli oneri istruttori (di cui al punto 9.1 delle linee guida nazionali), stabilendo che questi siano diretti unicamente a coprire le spese sostenute dall'amministrazione precedente e non siano comprensivi di tariffazioni e/o diritti di segreteria relativi all'attività di altri Enti e delle imposte di bollo. Tali oneri non possono in ogni caso qualificarsi come misure di compensazione e non devono essere superiori ad un determinato importo (uguale allo 0,03% dell'investimento per la

¹⁴⁴ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 2.4, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 11.

¹⁴⁵ A questo proposito, le linee guida regionali prevedono che, per popolare e aggiornare il Registro, le Province e i Comuni della Lombardia debbano inviare, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, le informazioni concernenti lo stato dei titoli abilitativi rilasciati o in corso di procedimento a Cestec S.p.A.; ora, a seguito dell'intervenuta fusione per incorporazione di Cestec S.p.A. in Finlombarda S.p.A., i dati vanno trasmessi a quest'ultima società (paragrafo 2.5 delle linee guida rinnovabili Lombardia 2012). Il Registro è consultabile al seguente link: <http://www.energiailombardia.eu/fer/387>.

¹⁴⁶ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 2.6, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 12.

costruzione dell'impianto e del collegato impianto per la connessione alla rete di trasmissione/distribuzione dell'energia elettrica)¹⁴⁷.

Dopo le disposizioni di carattere generale, le linee guida entrano nel vivo focalizzandosi sulle procedure da espletare per ottenere i titoli abilitativi necessari alla costruzione e all'esercizio degli impianti FER. In modo analitico e completo vengono definite e trattate la comunicazione di inizio lavori per attività in regime di edilizia libera (C.E.L.), la procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) e l'autorizzazione unica (A.U.), distinguendo minuziosamente gli interventi sottoposti ai tre diversi procedimenti¹⁴⁸.

La C.E.L.¹⁴⁹ è una modalità autorizzativa molto semplice e consiste in una comunicazione da inoltrare, prima dell'inizio dei lavori, al Comune¹⁵⁰. Quanto all'ambito di applicabilità di questa procedura, va segnalato che le linee guida regionali sfruttano, seppure in modo parziale, la possibilità offerta dall'articolo 6, comma 11, del decreto legislativo 28 del 2011, secondo cui le Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della C.E.L., oltre alle ipotesi previste nelle linee guida nazionali, applicandolo «*ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici (...)*»¹⁵¹.

Un'analitica descrizione degli interventi assoggettati a C.E.L. è contenuta nel paragrafo 3.1 delle linee guida regionali, dove, nell'ambito delle

¹⁴⁷ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 2.7, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 12.

¹⁴⁸ Le linee guida, in particolare, precisano quali impianti debbano essere sottoposti a CEL, PAS o AU, con una dettagliata distinzione per fonte, considerando le specifiche tecnico-costruttive e la potenza da installare.

In questo senso, un efficace strumento è offerto dai quadri sinottici di cui agli allegati 2.1 (fotovoltaico), 2.2 (eolico), 2.3 (biomasse e biogas) e 2.4 (idroelettrico), che consentono di individuare facilmente il titolo abilitativo necessario in base alle caratteristiche dell'impianto (potenza, collocazione...).

Per una puntuale disamina delle tipologie di impianti soggette a C.E.L., P.A.S. e A.U. si veda anche A. QUARANTA, *Linee guida rinnovabili della Lombardia: un primo passo per la sostenibile certezza del diritto*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 10/12, 2012, p. 853 ss..

¹⁴⁹ La Comunicazione di inizio lavori per attività in Edilizia Libera (CEL) trova la sua disciplina generale nell'articolo 6 del D.P.R. 380 del 2001.

¹⁵⁰ Tale comunicazione deve essere accompagnata dalla documentazione minuziosamente descritta nel paragrafo 3.2 delle linee guida regionali.

¹⁵¹ A differenza di altre Regioni, la Lombardia non ha esteso in modo generalizzato l'applicazione della C.E.L., preferendo graduare tale possibilità in relazione alla potenza ed alle caratteristiche degli impianti. Si veda sul punto il paragrafo 1.1 delle linee guida regionali.

diverse fonti rinnovabili richiamate, vengono poste precise differenziazioni in funzione della collocazione, delle caratteristiche tecnico-costruttive e (talvolta) della potenza degli impianti¹⁵².

Occorre, poi, specificare che la C.E.L. rappresenta il titolo abilitativo per la costruzione, installazione ed esercizio degli impianti di produzione di energia, e non si estende alle opere per la connessione alla rete elettrica, che devono essere autorizzate autonomamente.

La seconda modalità autorizzativa prevista dalle linee guida del 2012 è la Procedura Abilitativa Semplificata (P.A.S.). La P.A.S. è stata introdotta dall'articolo 6 del decreto legislativo 28 del 2011 al posto della D.I.A. per gli impianti di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida nazionali¹⁵³. Il succitato articolo 6¹⁵⁴ prevede, similmente a quanto stabilito per la C.E.L., la facoltà da parte di Regioni e Province autonome di ampliare il campo di applicazione della

¹⁵² Particolarmente dettagliata è la categorizzazione degli impianti fotovoltaici da sottoporre a C.E.L.; questi sono divisi per collocazione (edifici - tetti piani, edifici - tetti non piani, edifici - frangisole, pergole, tettoie o altre pertinenze, pensiline e serre) e ulteriormente differenziati in base a precise caratteristiche.

Si considerino, ad esempio, gli impianti fotovoltaici su tetti piani di edifici esistenti; in primo luogo, qualora l'edificio non ricada nel campo di applicazione Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (decreto legislativo 42 del 2004) e gli impianti siano aderenti o integrati nel tetto, si applica la C.E.L. indipendentemente dalla capacità di generazione. Nel caso invece di impianti, non aderenti o integrati ovvero - pur aderenti o integrati - posti su edifici soggetti al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, per i quali la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici non supera quella del tetto dell'edificio su cui sono collocati, le linee guida operano una distinzione a seconda che la realizzazione avvenga dentro o fuori la zona A (centro storico) ex decreto del Ministro per i Lavori Pubblici 1444 del 1968: se l'edificio è all'esterno, la C.E.L. si applica a prescindere dalla capacità di generazione; se l'edificio o l'impianto industriale è all'interno, viene fissata la soglia di 200 kWe, semprechè «*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...*». Infine, rispetto agli impianti per i quali la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici è superiore a quella del tetto su cui sono posti, la C.E.L. è prevista per capacità di generazione non superiore a 200 kWe; se l'intervento avviene su edifici o impianti industriali all'interno della zona A, oltre al rispetto della succitata soglia, si richiede, per l'applicazione della C.E.L., che questo non determini alterazioni dei volumi e delle superfici delle singole unità immobiliari, non comporti modifiche delle destinazioni di uso, non attenga alle parti strutturali, non generi un aumento del numero delle unità immobiliari e non implichi incremento dei parametri urbanistici.

¹⁵³ L'introduzione della P.A.S. ha avuto il "merito" di fugare i dubbi interpretativi sorti in merito all'applicazione della S.C.I.A. (segnalazione certificata di inizio attività, introdotta dalla legge 122 del 2010) in luogo della D.I.A.. Si veda sul punto C. CHIERCHIA, *Energia da fonti rinnovabili, la Pas ha sostituito Dia e Scia. La nuova procedura*, in *Edilizia e Territorio*, Il Sole 24 ore, n. 15-16/2011, p. 6 ss..

¹⁵⁴ Articolo 6, comma 9, del decreto legislativo 28 del 2011.

procedura di P.A.S., estendendolo agli impianti aventi potenza nominale fino a 1 Mwe. Anche in questo caso, la Lombardia ha utilizzato in modo selettivo tale possibilità, graduandola in funzione delle differenti tecnologie, fonti energetiche e potenze da installare¹⁵⁵.

L'elenco degli impianti soggetti a P.A.S. è contenuto nel paragrafo 3.3; con una certa dose di semplificazione, si tratta di interventi che hanno, in dipendenza dei casi, un impatto costruttivo o una potenza installabile maggiori rispetto agli impianti soggetti a C.E.L., ma che non presentano quelle caratteristiche (dimensionali, di potenza, di impatto) tali per cui trova applicazione il regime di A.U¹⁵⁶.

In coerenza con la normativa nazionale, le linee guida regolano la P.A.S. prevedendo che trenta giorni prima di iniziare i lavori sia presentata al Comune territorialmente interessato dall'intervento una dichiarazione del proponente l'impianto e le opere connesse, ovvero del soggetto che ha la disponibilità degli immobili su cui insistono le opere o le infrastrutture connesse¹⁵⁷. Alla dichiarazione devono essere allegati una serie di documenti, tra cui: la ricevuta di pagamento degli oneri istruttori; gli elaborati grafici atti a illustrare l'intervento (firmati da un professionista abilitato); la documentazione fotografica e la planimetria; il preventivo relativo alla connessione in rete; una dettagliata relazione (sottoscritta da un progettista abilitato) che comprovi che il progetto è compatibile con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi in vigore e rispetti la norme in materia di distanze minime e di sicurezza e quelle igienico-sanitarie; le copie dei titoli attestanti la proprietà, il possesso o la disponibilità dell'area interessata.

Ricevuta la dichiarazione, il competente ufficio comunale ha un termine di trenta giorni per verificare l'assenza di uno dei requisiti dichiarati e per notificare, di conseguenza, un ordine motivato per la non effettuazione dell'intervento. In mancanza di provvedimenti da parte del Comune nel termine predetto, l'attività deve ritenersi assentita e il proponente può procedere con la costruzione delle opere connesse.

¹⁵⁵ In merito alle "estensioni" si veda il paragrafo 1.1 delle linee guida regionali.

¹⁵⁶ Tra gli interventi sottoposti a P.A.S. si possono citare gli impianti fotovoltaici su barriere acustiche aventi una capacità di generazione inferiore o uguale a 1 Mwe e gli impianti idroelettrici realizzati su acquedotti e fognature, aventi una capacità di generazione inferiore o uguale a 1 Mwe.

¹⁵⁷ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 3.4, pagine in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagine 20-22.

L'evidente intento semplificatorio, portato avanti con la P.A.S. e la C.E.L., è stato ulteriormente rafforzato da Regione Lombardia con successivi interventi che hanno reso ancora più lineare lo svolgimento di tali procedimenti. In particolare, con il decreto 10545 del 2012¹⁵⁸, è stato stabilito che le presentazioni delle istanze di procedura abilitativa semplificata e delle comunicazioni di inizio lavori per attività di edilizia libera, così come la gestione amministrativa e tecnica di detti procedimenti, avvengano esclusivamente per via telematica. L'istanza relativa alla P.A.S. e la comunicazione di inizio lavori devono essere presentate nelle anzidette modalità, in conformità con la modulistica adottata dal decreto 10484 del 2012¹⁵⁹. Per attuare tali adempimenti, sono messi a disposizione degli applicativi informatici (FERPAS e FERCEL) nell'ambito della piattaforma MUTA (Modello Unico Trasmissione Atti), a cui si può accedere gratuitamente. Recentemente, con il decreto 5220 del 2014¹⁶⁰, sono stati approvati nuovi modelli per la presentazione delle istanze di C.E.L. e P.A.S. in sostituzione dei precedenti e sono stati previsti alcuni miglioramenti agli applicativi FERCEL e FERPAS¹⁶¹.

¹⁵⁸ D.G. Semplificazione e digitalizzazione, d.d.u.o. 21 novembre 2012, n. 10545 "Approvazione della procedura informatizzata per la presentazione della comunicazione di inizio lavori per attività in edilizia libera (CEL) e per la presentazione dell'istanza di procedura abilitativa semplificata (PAS) previste dal punto 3 dell'allegato 1 della d.g.r. 3298/2012 ed entrata in vigore delle procedure FERCEL e FERPAS per il rilascio dei titoli abilitativi per la costruzione, installazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui ai punti 1.1, 3.2 e 3.4 dell'allegato 1 della d.g.r. 3298/2012" in B.U.R.L. 10 dicembre 2012, n. 50.

¹⁵⁹ D.G. Ambiente, energia e reti, d.d.s. 20 novembre 2012, n. 10484 "Approvazione della modulistica per la presentazione della comunicazione di inizio lavori per attività in edilizia libera (CEL) e per la presentazione dell'istanza di procedura abilitativa semplificata (PAS) per il rilascio dei titoli abilitativi per la costruzione, installazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui ai punti 3.1 e 3.3 della d.g.r. 3298/2012" in B.U.R.L. 10 dicembre 2012, n. 50.

¹⁶⁰ D.G. Ambiente, energia e sviluppo sostenibile, d.d.s. 17 giugno 2014, n. 5220 "Approvazione dei nuovi modelli per la presentazione delle istanze di CEL e PAS per costruire, installare ed esercire gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti energetiche rinnovabili e contestuale revoca della precedente modulistica, approvata con decreto n. 10484 del 20 novembre 2012. Introduzione delle migliori logiche, amministrative ed informatiche agli applicativi informatici FERCEL e FERPAS di cui al decreto 21 novembre 2012, n. 10545" in B.U.R.L. 24 giugno 2014, n. 26.

¹⁶¹ A questo recentissimo decreto di Regione Lombardia ha, peraltro, fatto seguito un importante intervento normativo a livello nazionale. Con l'articolo 30, comma 1, del decreto legge 91 del 2014 (decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo

Il terzo e ultimo titolo abilitativo previsto nelle linee guida è l'autorizzazione unica. Tale procedimento riguarda gli impianti più importanti, ovvero quelli che - per potenza installata, per caratteristiche dimensionali, per collocazione... - sono maggiormente impattanti¹⁶².

Dopo aver individuato gli interventi sottoposti ad A.U., le linee guida definiscono, al paragrafo 4.1, i contenuti minimi dell'istanza autorizzatoria da presentare alla Provincia territorialmente competente; tale domanda deve corrispondere a precisi requisiti ed essere accompagnata da una corposa produzione documentale¹⁶³. Nell'ottica di uno snellimento delle procedure amministrative, Regione Lombardia, specularmente a quanto già approvato per la C.E.L. e per la P.A.S., ha adottato, con il decreto 11674 del 2013¹⁶⁴, un

sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea” in G.U. 24 giugno 2014, n. 144), è stato introdotto, dopo l'articolo 7 del decreto legislativo 28 del 2011, l'articolo 7-bis, in base al quale, a far data dal 1° ottobre 2014, si utilizzerà un modello unico per la comunicazione relativa alla realizzazione, la connessione e l'esercizio degli impianti FER, per i quali è prevista la C.E.L. Tale modello sarà approvato dal Ministero dello Sviluppo Economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed il sistema idrico (AEEG).

¹⁶² L'accurato elenco degli impianti sottoposti ad autorizzazione unica è contenuto nel paragrafo 3.5 delle linee guida rinnovabili Lombardia 2012. L'autorizzazione si applica, tra gli altri, agli Impianti fotovoltaici con moduli ubicati al suolo aventi una capacità di generazione uguale o superiore a 20 kWe, agli impianti fotovoltaici a inseguimento (con una capacità di generazione sopra i 20 kWe o sopra i 200 kWe, a seconda che siano o non siano necessarie autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune) e agli impianti eolici «realizzati in edifici o impianti industriali 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 superiore a 200 kWe».

¹⁶³ Tra i documenti da produrre ci sono:

- 1) la cartografia di inquadramento territoriale dell'impianto in scala 1:10.000;
- 2) l'estratto del piano regolatore o del piano di governo del territorio e il relativo stralcio delle norme tecniche di attuazione, con l'indicazione dell'ubicazione dell'impianto;
- 3) l'estratto della mappa catastale in scala 1:2000 con le visure delle proprietà;
- 4) i disegni dei vari componenti, apparecchiature e strutture di sostegno che formano l'impianto;
- 5) la documentazione fotografica che descriva lo stato del sito prima dell'intervento;
- 6) gli schemi di connessione dell'installazione alla rete;
- 7) la relazione tecnica, sottoscritta da professionisti abilitati.

Ulteriore documentazione è richiesta in dipendenza della tipologia di impianto che si vuole installare (paragrafo 4.1 delle linee guida rinnovabili Lombardia 2012).

¹⁶⁴ D.G. Ambiente, energia e sviluppo sostenibile, d.d.s. 6 dicembre 2013, n. 11674 “Approvazione della modulistica per la presentazione della richiesta di autorizzazione unica (AU) per la costruzione, installazione ed esercizio di impianti di produzione di energia

modello per la presentazione dell'istanza di autorizzazione unica, stabilendo altresì che, a partire dal 20 gennaio 2014, la gestione amministrativa e tecnica del procedimento avvenga esclusivamente in via telematica attraverso l'applicativo FERAU¹⁶⁵.

Il procedimento di autorizzazione unica, che ricalca sostanzialmente quello previsto dalle linee guida nazionali, è descritto con dovizia di particolari al paragrafo 4.2¹⁶⁶. L'iter procedimentale prende le mosse, nei casi previsti, dalla verifica dell'assoggettabilità alla V.I.A. e dall'eventuale svolgimento della valutazione di impatto ambientale¹⁶⁷. Dopo l'espletamento di questi passaggi preliminari, è possibile avviare il procedimento di autorizzazione unica, che, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa nazionale, deve seguire la forma della Conferenza di Servizi (di cui alla legge 241 del 1990).

I successivi momenti procedurali seguono senza contraddizioni le disposizioni nazionali. L'amministrazione competente, se l'istanza è ritenuta procedibile, ha tempo trenta giorni dal ricevimento per convocare la Conferenza di Servizi¹⁶⁸. Nella Conferenza vengono raccolti tutti gli atti di assenso necessari per il rilascio dell'autorizzazione unica¹⁶⁹. Alla conclusione dei lavori

elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui al punto 3.5 della d.g.r. 3298/2012", in B.U.R.L. 17 dicembre 2013, n. 51.

¹⁶⁵ Su richiesta delle Province, la Regione ha deciso di prorogare, dal 20 gennaio al 20 febbraio 2014, l'esclusività della presentazione della domanda di A.U. e della gestione dei procedimenti di A.U. in modalità telematica. Si veda D.G. Ambiente, energia e sviluppo sostenibile, d.d.s. 17 gennaio 2014, n. 215 "Modifica del d.d.s. 6 dicembre 2013, n. 11674. Proroga dei termini di adozione della gestione amministrativa e tecnica in modalità informatizzata della procedura di autorizzazione unica (AU) per la costruzione, installazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui al punto 3.5 della d.g.r. 3298/2012", in B.U.R.L. 22 gennaio 2014, n. 4.

¹⁶⁶ In ossequio alla normativa nazionale, le linee guida della Lombardia ricordano che la durata massima del procedimento di autorizzazione unica, al netto della procedura di V.I.A. è di novanta giorni.

¹⁶⁷ Le linee guida dedicano ampio spazio alla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (paragrafi 4.2.1 e 4.2.2) e al procedimento di V.I.A. (paragrafi 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5). Per avere un quadro chiaro degli impianti sottoposti alla verifica di assoggettabilità a V.I.A. e degli impianti direttamente ricadenti in V.I.A. è utile riferirsi ai già citati quadri sinottici di cui agli allegati 2.1 e seguenti.

¹⁶⁸ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 4.2.7, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 30.

¹⁶⁹ Lo svolgimento della Conferenza di Servizi e l'acquisizione dei pareri è compiutamente delineato dal paragrafo 4.2.8 delle Linee guida rinnovabili Lombardia 2012. Da notare, ai fini del non aggravio del procedimento, che le amministrazioni coinvolte e «tenute a rilasciare le valutazioni tecniche o i pareri possono chiedere integrazioni alla documentazione istruttoria una sola volta entro la conclusione dei lavori della Conferenza(...)».

della Conferenza di Servizi (e comunque non oltre il termine di 90 giorni), l'amministrazione competente emana l'autorizzazione oppure emette un provvedimento di diniego che deve indicare le motivazioni tecnico e/o amministrative. Non sono previste sanzioni specifiche in caso di mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento, tuttavia, le linee guida fanno salvo il diritto del privato di dimostrare il danno relativo a tale inosservanza¹⁷⁰.

Dopo aver descritto i diversi momenti del procedimento di autorizzazione unica, le linee guida (paragrafo 4.3) si occupano del coordinamento tra il medesimo procedimento di A.U. e altri procedimenti, come l'autorizzazione paesaggistica, l'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale) e l'autorizzazione alle emissioni all'atmosfera. L'idea centrale è quella di operare, a vantaggio delle pubbliche amministrazioni e dei privati, una definizione analitica dei rapporti tra le diverse procedure in modo da prevenire il consueto caos burocratico che insorge tra procedimenti potenzialmente confliggenti.

Le linee guida passano successivamente ad elencare gli enti con titolarità decisionale nel procedimento amministrativo (paragrafo 4.4) e a definire l'importo delle fidejussioni per la rimessa in pristino delle aree interessate (paragrafo 4.5), per poi dare contezza dei contenuti del provvedimento di autorizzazione unica. Rispetto a quest'ultimo punto, vale la pena ricordare il carattere "omnicomprensivo" della A.U.. Essa, infatti, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso¹⁷¹ e costituisce titolo per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, nonché dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, valendo come variante allo strumento urbanistico¹⁷². Quanto alla durata del titolo abilitativo, il paragrafo 4.6.1 delle linee guida ricorda che l'autorizzazione unica non è soggetta a scadenza.

Oltre alla puntuale regolamentazione dei procedimenti autorizzativi, le linee guida offrono precisazioni molto rilevanti rispetto alle biomasse, le misure di compensazione e le aree non idonee per la realizzazione degli impianti.

¹⁷⁰ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 4.2.9, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 31.

¹⁷¹ L'elenco indicativo degli atti di assenso che confluiscono nel procedimento unico è riportato dall'allegato I delle linee guida.

¹⁷² Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, paragrafo 4.6, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 38.

Quanto al primo aspetto, si traccia una distinzione tra le diverse tipologie di biomasse (biomasse combustibili, biomasse sottoprodotti e biomasse rifiuti)¹⁷³. Oltre a fare chiarezza rispetto ad un tema trattato in modo alquanto caotico dal legislatore centrale, le indicazioni offerte dal documento sono volte al raggiungimento di importanti obiettivi, quali, ad esempio, la valorizzazione del contenuto energetico di sottoprodotti e rifiuti ricavati da alcune filiere industriali, la garanzia di tutela dell'ambiente e della salute umana in conformità con quanto previsto dalle norme in vigore¹⁷⁴.

Rispetto alle misure compensative, le linee guida regionali, tenendo in considerazione i criteri designati dall'allegato 2 delle linee guida nazionali, prevedono l'ammissibilità di compensazioni esclusivamente ambientali e non monetarie, con un costo non superiore al «3% dei proventi derivanti dalla valorizzazione dell'energia elettrica prodotta annualmente dall'impianto»¹⁷⁵. A questo proposito, si riportano alcuni possibili esempi di misure compensative, come le cinturazioni perimetrali di vegetazione per mascherare gli impianti fotovoltaici al suolo, eolici e a biomasse.

In merito alle aree non idonee alla realizzazione degli impianti, la parte V delle linee guida si limita, come detto, a fornire i criteri in base ai quali Regione Lombardia procederà, con successivo provvedimento, all'individuazione¹⁷⁶. Tra i principi enunciati vi sono, da una parte, la tutela del suolo agricolo e la difesa delle produzioni agroalimentari locali e, dall'altra, il temperamento delle esigenze di salvaguardia ambientale, paesaggistica ed artistica con le necessità imprenditoriali e produttive, anche in relazione alle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio. Le linee guida chiariscono inoltre che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non implica alcun

¹⁷³ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, parte VI, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagine 41-43.

¹⁷⁴ Sul tema si veda la presentazione della Dirigente della Struttura Ricerca e innovazione in campo energetico di Regione Lombardia Silvana Di Matteo (S. DI MATTEO, *L'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Le Linee Guida di Regione Lombardia*, disponibile al link: http://www.ors.regione.lombardia.it/resources/pagina/N138a321625d468c85b7/N138a321625d468c85b7/slide_Di_Matteo_presentazione_Linee_guida_FER.pdf).

¹⁷⁵ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, parte IX, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagina 49.

¹⁷⁶ Linee guida rinnovabili Lombardia 2012, parte V, in B.U.R.L. 27 aprile 2012, n. 17, pagine 39-40.

divieto preliminare, ma si configura come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter del procedimento autorizzativo.

4. Conclusioni

Come più volte sottolineato, la questione “autorizzazioni”, con procedure amministrative spesso lente e disarmoniche tra le varie Regioni, ha rappresentato per l'Italia una delle più grosse barriere allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. Come nota il Piano d'Azione Nazionale del 2010 «*un aspetto problematico del decentramento amministrativo in materia si è rivelato il modo autonomo con cui ogni livello di governo territoriale ha dato attuazione pratica alle linee di indirizzo in tema autorizzativo stabilite dalla legislazione statale*»¹⁷⁷. Affermazione senz'altro condivisibile, senonché le scarse “linee di indirizzo” statali si sono rivelate inidonee a favorire un grado sufficiente di omogeneizzazione normativa. Le linee guida nazionali del settembre 2010 hanno, in parte, posto rimedio a questo problema, dettando un comune denominatore per le discipline regionali, che, in materia, sono sorte in modo copioso.

Regione Lombardia si è, da tempo, proposta di superare gli ostacoli (anche di carattere burocratico) per consentire di sfruttare appieno le potenzialità delle fonti rinnovabili e di centrare gli ambiziosi obiettivi contenuti nei propri strumenti di pianificazione energetica e i target fissati dal decreto “*Burden Sharing*”. La semplificazione amministrativa rappresenta il filo conduttore di due importanti iniziative regionali: le linee guida per l'autorizzazione di impianti FER del 2009 e le successive linee guida del 2012.

In particolare, con le linee guida regionali del 2009 si è cercato di dare un'incisiva risposta al ritardo nell'approvazione delle linee guida nazionale con il dichiarato intento di dotarsi di procedure semplici ed armoniche per la valorizzazione delle fonti rinnovabili e per il raggiungimento degli obiettivi comunitari. Su questa base sono state costruite anche le linee guida regionali del 2012, che chiaramente hanno dovuto rispettare le indicazioni contenute nelle linee guida nazionali (nel frattempo finalmente approvate).

Senza dubbio le nuove linee guida costituiscono un elemento di chiarezza nell'intricato panorama normativo sulle fonti energetiche rinnovabili,

¹⁷⁷ Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili, pagina 40.

anche alla luce di alcuni provvedimenti attuativi già adottati¹⁷⁸. Rimane, tuttavia, un passaggio non secondario da affrontare, ovvero l'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

La decisione di riservare ad un successivo provvedimento la determinazione dei luoghi non adatti al posizionamento di impianti FER è diretta, nelle intenzioni della Giunta regionale¹⁷⁹, ad assicurare un miglior coinvolgimento degli Enti Locali e degli altri soggetti interessati. Un proposito che appare condivisibile, se non altro in considerazione delle non secondarie problematiche di "accettabilità sociale" delle infrastrutture energetiche (e non solo)¹⁸⁰. La cosiddetta "sindrome NIMBY"¹⁸¹ pare, infatti, un fenomeno molto diffuso nel comparto delle rinnovabili anche in Lombardia, traducendosi in proteste e contestazioni contro la costruzione degli impianti, i cui progetti

¹⁷⁸ Il riferimento va alla procedura informatizzata e alla modulistica per P.A.S. e C.E.L. (su cui, *supra*, paragrafo 3.2.).

¹⁷⁹ Si leggano le parole dell'Assessore all'Ambiente, Energia e Reti Marcello Raimondi del 23 aprile 2012, riprese dal sito internet della Regione Lombardia al seguente indirizzo: <http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpagename=Regione%2FDetail&cid=1213515120984&pagename=RGNWrapper>.

¹⁸⁰ La ritardata definizione delle aree non idonee è stata, peraltro, oggetto di un'interrogazione a risposta immediata, presentata dal Consigliere Regionale Giuseppe Villani nella seduta consiliare del 5 novembre 2013.

In ogni caso, l'indicazione delle aree non idonee dovrebbe avvenire in tempi abbastanza stretti, nell'ambito del nuovo P.E.A.R..

¹⁸¹ Senza pretese di esaustività, il termine NIMBY (acronimo di *Not In My Back Yard*, traducibile con "non nel mio giardino") indica un atteggiamento di protesta da parte della collettività verso infrastrutture di pubblico interesse (centrali elettriche, discariche, termovalorizzatori) nel timore di possibili ricadute negative sul territorio circostante e sulla popolazione insediata nelle vicinanze. Non si vuole qui entrare con poche battute nell'ampio dibattito in corso sul concetto di NIMBY e sulla sua idoneità a descrivere la complessità dei fenomeni di contestazione verso le nuove installazioni. Sul tema si segnalano tra i tanti: D. VAN DER HORST, *NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies*, in *Energy Policy*, 35/5, 2007, p. 2705 ss.; M. WOLSINK, *Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11/6, 2007, p. 1188 ss.; P. HUBBARD, *NIMBY by another name? A reply to Wolsink*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31/1, 2006, p. 92 ss.; G. AVALLONE, «NIMBY»: *definizione e critica di un concetto dell'analisi ambientale*, in L. STRUFFI (a cura di), *Crisi economica, crisi ambientale, nuovi modelli sociali. Atti del 7° convegno dei sociologi dell'ambiente italiani*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2011, p. 333 ss..

vengono in molti casi abbandonati¹⁸². Un migliore coinvolgimento dei cittadini, anche attraverso i propri rappresentanti istituzionali, nella fase della definizione delle aree idonee alla costruzione degli impianti FER potrebbe forse costituire un parziale antidoto all'insorgere di un sentimento di ostilità rispetto alle infrastrutture fondamentali per produrre sempre più energia pulita in Lombardia.

¹⁸² E' possibile avere un quadro completo delle contestazioni in essere grazie ai dati forniti dall'Osservatorio Nimby Forum (per informazioni sul progetto: <http://www.nimbyforum.it/>).

ABSTRACT

Stefano Fanetti - *Le fonti energetiche rinnovabili in Lombardia: tra programmazione regionale e semplificazione delle procedure amministrative*

Il presente articolo si propone di indagare sulle principali politiche e scelte normative adottate dalla Lombardia in materia di fonti rinnovabili e, in particolare, nel settore elettrico, per poter raggiungere i traguardi fissati in campo energetico ed ambientale. L'attenzione sarà principalmente focalizzata sulla programmazione energetica e sulle procedure amministrative per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti energetiche rinnovabili (FER). Trattasi di due aspetti che presentano una forte interdipendenza, in quanto l'ambito autorizzativo-amministrativo costituisce, in molti casi, un elemento di complessità idoneo ad ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica che riguardano le rinnovabili.

This article aims to investigate the key policy and regulatory choices taken by Lombardy Region in the field of renewable energy sources and, in particular, in the electricity sector, in order to achieve its targets for energy and environment. The focus will be mainly on energy planning and administrative procedures for construction and operation of renewable energy systems. These two aspects have a high degree of interdependence, as the administrative procedures represent, in many cases, an element of complexity that may hinder the achievement of policy objectives concerning renewable energy.