

Energia dal vento: legislazioni regionali a confronto

A cura del Dott. *Fulvio Di Dio*

L'energia eolica è la fonte energetica in maggiore crescita a livello mondiale, con una potenza installata di oltre 43.000 MW.

L'Italia con 1.600 MW installati evidenzia ancora forti ritardi nei confronti di molti Paesi europei che hanno raggiunto risultati straordinari di crescita in questi anni attraverso una chiara politica territoriale, ambientale e industriale. In Germania sono stati installati in pochi anni oltre 17.000 MW, in Spagna oltre 9.000, in Danimarca 3.200.

La ricerca tecnologica consente oggi di rendere competitive da un punto di vista finanziario, in molte aree italiane, sia impianti eolici di dimensione più grande (turbine da 1-2 MW), che impianti di potenza ridotta (minieolico, sotto i 20 kW) nella prospettiva di una **generazione energetica diffusa**.

Il problema del mancato decollo dell'eolico è collegato soprattutto all'assenza di una chiara pianificazione territoriale (regionale), indirizzi di tutela ambientale e paesaggistica che sono tuttora in fase di studio a livello nazionale, che permetterebbero di definire nelle diverse regioni obiettivi di sviluppo degli impianti eolici, rendere trasparente il processo e la valutazione dei diversi soggetti.

Con questo contributo vogliamo offrire una sommaria analisi di come le diverse amministrazioni regionali hanno finora trattato questa spinosa tematica, in bilico tra tutela dell'ambiente (ecosistema locale), del paesaggio, del territorio in senso lato; rispetto delle procedure di implementazione del Protocollo di Kyoto e necessità di riduzione delle emissioni di gas climalteranti; esigenze economiche e di mercato dei produttori del settore.

LE MORATORIE REGIONALI: il quadro d'insieme.

L'entrata in vigore delle novità autorizzative dell'iter previsto dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2006 in assenza della cornice rappresentata da **linee guida statali** ha determinato (a ragione o meno) una vera e propria reazione difensiva di chiusura da parte delle Regioni.

Conseguenza, la gestione di tale fenomeno è stata affidata agli esiti del contenzioso amministrativo e costituzionale, invece di essere governata tramite la distribuzione di impegni regionali per il conseguimento di obiettivi indicativi statali di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili associata a un efficace sistema di incentivi per le amministrazioni regionali.

La reazione delle Regioni alla *deregulation* avviene in seguito all'esplosione dei progetti di impianti eolici nel frattempo presentati.

A distanza di un anno dall'introduzione del D.lgs. n. 387/2003, dopo uno stallo iniziale, si è innescato un vero e proprio effetto domino. Dalla fine del 2004 ben 5 Regioni hanno adottato provvedimenti di moratoria sull'installazione di impianti eolici: Sardegna (legge "salvacoste" 8/2004); Basilicata (DGR 2920/2004); Calabria nel 2005 dall'approvazione del Piano energetico sino all'emanazione delle linee guida; Puglia (legge 9/2005); Molise (DGR 1469/2005); Campania, con lo stop di fine marzo 2006.

Da un esame sommario, le cosiddette moratorie si differenziano per diversi aspetti:

- modalità e forza dei provvedimenti: da vere e proprie leggi regionali a delibere di Giunta, ad atti dirigenziali fino a indirizzi di carattere politico volti a frenare gli iter amministrativi (riscontrabili a posteriori analizzando i tempi di concessione delle autorizzazioni);
- intensità della sospensione: con ambito di applicazione valido solo sui progetti presentati dopo l'emanazione del relativo provvedimento, piuttosto che con effetti retroattivi su progetti presentati o già in fase avanzata di istruttoria;
- temporaneità: da sospensive della durata di qualche mese, a sblocchi subordinati all'approvazione dei piani energetici, fino allo stop sine die come nel caso delle linee guida emanate dalla Regione Basilicata.

Quello che si può oggettivamente desumere è dato dall'effettiva criticità nella gestione delle nuove competenze amministrative e della mole di progetti presentati spesso **in assenza di una efficace pianificazione energetica**.

Difatti, al momento delle rispettive moratorie risultavano in istruttoria impianti per 576 MW in Basilicata, 1.424 MW in Puglia, 772 MW in Molise, 3.850 MW in Sardegna, oltre 2.000 MW in Calabria, e 1.284 MW in Campania.

L'intensità di reazione delle Regioni è riconducibile anche alla storia del settore: le Regioni in cui l'eolico si è diffuso solo di recente hanno potuto fare tesoro dell'esperienza e delle osservazioni delle altre amministrazioni regionali, evitando la diffusione degli impianti sui crinali o in aree critiche dal punto di vista idrogeologico, avifaunistico o paesaggistico.

L'intensità delle moratorie va correlata anche alla rapidità di sviluppo del settore e alla diffusione di fenomeni di vero e proprio "turismo industriale".

Per altri versi, da non trascurare il fatto che in diversi casi il ciclo politico, il cambio di "colore" delle amministrazioni – a livello regionale così come a livello locale – ha contribuito a innescare **processi di crisi del consenso sociale**, sia per la fisiologica centralità della questione eolica nel dibattito politico dei piccoli centri, sia per un suo conseguente uso strumentale.

LINEE GUIDA REGIONALI

Le linee guida regionali presentano sia tratti comuni sia specificità nell'uso di determinati strumenti di regolamentazione.

Tutte le Regioni hanno adottato criteri di localizzazione in negativo a due o tre livelli. Sono state definite le "aree non idonee", e in alcuni casi le "aree critiche o sensibili" nelle quali adottare specifici accorgimenti e limitazioni progettuali: risultano pertanto eleggibili le restanti aree.

È riscontrabile una convergenza a escludere le aree naturali protette (Parchi, zone umide, aree SIC e ZPS) e buffer opportuni dai centri urbani e dalle reti viarie.

Sono invece estremamente variabili: i requisiti tecnici dei progetti; i criteri di assoggettabilità a valutazione d'impatto ambientale; il sistema dei buffer, ovvero le fasce di rispetto dagli elementi territoriali esclusi o sensibili; il tetto massimo di potenza installabile come previsto dai rispettivi piani energetici; i parametri di controllo della densità di potenza installabile.

Tra i vizi di fondo delle diverse linee guida c'è da rimarcare **l'assenza di analisi dell'effettivo potenziale eolico installabile**. Ciò si ripercuote in termini di strategie di lungo periodo nella gestione del territorio e di indirizzo del settore: basti pensare al ritardo nella definizione dei criteri per il ri-potenziamento degli impianti, anche in relazione alle opportunità di ambientalizzazione e ri-localizzazione della prima ondata di impianti, alcuni dei quali presentano notevoli impatti con ripercussioni sia sull'ecosistema e il paesaggio, ma anche sull'accettabilità sociale dell'energia prodotta da impianti eolici.

CONCLUSIONI

Il settore eolico in Italia è caratterizzato da limitate barriere. L'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003 ha portato – almeno nelle intenzioni del legislatore – una riduzione delle barriere di tipo amministrativo, anche se con un incremento della complessità normativa e delle asimmetrie tra le diverse Regioni.

D'altro canto, la polverizzazione amministrativa e legislativa innescata dal **federalismo energetico** è spesso accompagnata da fenomeni di ipertrofia normativa che di fatto tendono a scoraggiare gli investimenti.

Le diverse tempistiche e modalità di attuazione dell'autorizzazione unica configurano un quadro normativo di alta complessità e instabilità (per gli operatori), mentre lo sviluppo avanzato delle linee guida regionali – approntate anche per far fronte all'esplosione del settore a valle del D.lgs. n. 387/2003 – appare ridurre notevolmente gli spazi per uno sviluppo armonico dell'eolico anche con l'introduzione delle attese linee guida statali.

PUGLIA

La definitiva uscita dalla moratoria è avvenuta il 23 giugno 2006, a valle dei primi indirizzi del Piano energetico ambientale regionale con l'emanazione del Regolamento n. 9/2006.

La nuova disciplina pugliese modifica profondamente le precedenti linee guida (DGR 131/2004) costruendo un elemento di novità assoluta nel panorama nazionale e introducendo effettive condizioni di innovazione nella gestione della risorsa eolica.

Il modello pugliese può essere definito come una forma di “**neolocalismo costruttivo**”.

Viene assegnato ai Comuni un ruolo chiave nella pianificazione energetica con un approccio di co-partecipazione e co-responsabilizzazione: ogni Comune predisporrà – in forma singola o associata con i Comuni limitrofi – un **Piano regolatore per l'insediamento di impianti eolici (PRIE)** volto a definire le aree eleggibili nel proprio territorio.

I PRIE devono rispondere a determinati criteri territoriali (ricognizione, compatibilità e rischi connessi all'interazione con le risorse ambientali, paesaggistiche, insediative e infrastrutturali) e tecnici (indice minimo di ventosità pari a 1.600 heq/anno, massimizzazione delle economie di scala per le opere connesse).

L'approvazione dei PRIE segue una procedura trasparente e a evidenza pubblica.

Risultano critici i tempi per l'entrata a regime della nuova disciplina a fronte di ridotte competenze e risorse da parte dei Comuni o di deliberati comportamenti ostruzionistici.

Tra le novità si mette in evidenza:

- 1) assoggettamento a VIA degli impianti di potenza superiore a 1 MW;
- 2) procedure semplificate per il minieolico fino a 60 kW;
- 3) definizione della percentuale massima della superficie comunale del 4% (6% in caso di PRIE intercomunali) occupabile dagli aerogeneratori;¹
- 4) introduzione, a monte dell'iter autorizzativo, di una valutazione integrata dei progetti per individuare eventuali impatti cumulativi;
- 5) definizione di un sistema di tipologie di aree non idonee con relative fasce di rispetto.

AREE NON IDONEE	FASCE DI RISPETTO (M)
Area edificabile urbana	1.000
Aree naturali protette statali e regionali; oasi di protezione; aree SIC e ZPS; zone umide	200
Crinali con pendenze superiori al 20%	150
Confine amministrativo del Comune	500
Grotte, doline e altre emergenze geomorfologiche	100
Ambiti Territoriali Estesi (ATE) A e B del PUTT/P	-
Zone con vincolo architettonico/archeologico	200

CAMPANIA

La sospensione fino a marzo dei procedimenti di valutazione dei nuovi progetti di parchi eolici è stata adottata per regolamentare il settore a seguito del grande numero di domande ricevute.

Nel contempo, la bozza di linee guida, in via di approvazione, prevede una corsia preferenziale per i progetti in cui l'ente locale sede dell'intervento partecipa con più del 50% nella società proponente. Comunque, valutazioni positive vengono assegnate ai progetti che prevedono un coinvolgimento delle realtà locali sin dalle prime battute al fine di intraprendere misure per costruire il consenso sociale (forum, comunicazione, informazione) e per assicurare maggiori benefici economici e occupazionali.

La necessità di superare le obsolete linee guida (DGR 6148/2001) e di dare corpo all'attuazione dell'art. 12 del D.lgs. 387/2003 (DGR 460/2004) viene associata alla gestione dell'accettabilità sociale degli impianti e alla minimizzazione degli impatti ambientali e paesaggistici, in una Regione che con i suoi 429 MW installati è leader in Italia.

MOLISE

In Molise persiste una situazione di stallo che ha di fatto lasciato il campo a un contenzioso che coinvolge la Soprintendenza ai Beni Culturali, gli operatori, la Regione e i Comuni limitrofi.

La politica energetica regionale pare risentire di questa divergenza di posizioni, delineando un quadro normativo che presenta un alto livello di instabilità e incertezza, con scarsa efficacia degli strumenti predisposti sia nella direzione dello sviluppo del settore eolico sia nella tutela del territorio.

¹ Tale percentuale non è l'effettivo indice di occupazione del suolo: la superficie occupata dall'impianto è calcolata come la somma dei quadrati di lato pari a tre volte il diametro degli aerogeneratori.

Il 30 aprile 2006 è terminata la moratoria regionale, per altro impugnata e sospesa dal TAR, ma il Molise non si è ancora dotato di linee guida pur avendo recepito l'art. 12 del D.Lgs. 387 con la DGR 1670/2004.

Se l'orientamento è di escludere le aree protette (SIC e ZPS) e di pregio paesaggistico (Piani territoriali paesistici e ambientali), l'impasse politico resta ancora irrisolto, stretto tra esigenze di sviluppo locale, tutela del paesaggio e gestione del consenso sociale.

Nel frattempo, con la L.R. 3/2006 è stata introdotta una **verifica della coerenza** delle richieste in istruttoria e delle autorizzazioni rilasciate per l'installazione di impianti eolici. Sono oggetto di verifica di coerenza tutte le autorizzazioni rilasciate a cui non ha fatto seguito l'inizio dei lavori.

La lunga gestazione del Piano Energetico Regionale (PER), la moratoria regionale, la mancata predisposizione di linee guida regionali per l'insediamento degli impianti eolici lasciano la situazione ancora aperta.

La potenza elettrica installata al 2001 da impianti eolici era di 32 MW e gli impianti eolici in fase di autorizzazione e/o realizzazione hanno una potenza di 368 MW.

Il PER, pur definendo un potenziale teorico di potenza installabile da impianti eolici pari a 1.700 MW, fissa (D.C.R. 24/2006) il tetto di energia elettrica producibile al 2015 pari a 1.126 GWh/a di cui non oltre il 50% da fonte eolica (con possibile incremento del 20% nella revisione tra due anni).

Ciò significa che si potranno installare complessivamente in Molise non più di 220-230 MW di impianti eolici.

Il "tetto" fissato blocca per un tempo indeterminato il settore eolico in Molise.

Tale tetto difficilmente resisterà al tentativo di sfondamento aprendo lo scenario di un contenzioso tra politica energetica regionale e statale, con un ruolo non marginale degli interessi degli operatori e degli investitori.

ABRUZZO

In Abruzzo si respira una situazione simile a quella molisana. Nonostante l'attuazione dell'art. 12 del D.lgs. 387/2003 con la DGR 775/2005, l'assenza di un piano energetico e di linee guida regionali sta determinando un vero e proprio cortocircuito istituzionale.

L'opposizione e la contestazione sociale raggiungono in Abruzzo i massimi livelli: ciò è imputabile sia alla realizzazione di alcuni impianti a ridosso dei paesi e delle reti viarie, sia alla delicatezza degli ecosistemi e all'alto pregio paesaggistico del territorio.

Le linee guida regionali sono in cantiere e dai primi orientamenti sembra che si ripercorra il modello delle Marche: esclusione delle aree protette, delle zone al di sopra di 1.200 mt (legge Galasso), verifica del potenziamento residuo, densità di potenza limite, taglia massima degli impianti e assoggettamento a VIA.

Rimane da capire la sorte dei numerosi progetti in istruttoria.

BASILICATA

In Basilicata alla fine degli anni '90 sono stati autorizzati i primi parchi eolici ed è stato predisposto il Piano energetico regionale con un'ipotesi ottimistica di valorizzazione della risorsa eolica di 128 MW al 2010, in base agli impianti in istruttoria a quella data.

Il mercato ha di gran lunga superato ogni seppur rosea previsione di sviluppo del settore: in regione ad oggi gli impianti in esercizio o in costruzione sono 8 per un totale di 169,25 MW, quelli approvati sono 12 per 367 MW.

Tale processo di accelerazione avviatosi nel 2001 ha spiazzato l'amministrazione regionale che, a seguito della devoluzione delle competenze in materia di energia, è stata investita di poteri autorizzativi non supportati da strumenti di analisi e gestione idonei a orientare le politiche energetiche.

La Giunta ha dapprima approvato con DGR n. 1138/02 un atto di indirizzo per il corretto inserimento degli impianti eolici sul territorio, poi integrato e sostituito con la DGR n. 2920/2004 che ha di fatto bloccato *sine die* la realizzazione di nuovi impianti attraverso la definizione degli elementi che li rendono "assolutamente incompatibili" con il territorio:

1. elementi del territorio: zone di rilevanza naturalistico-ambientale, reti viaria e ferroviaria con fasce di rispetto delle aree protette da 2 a 10 km;
2. elementi del paesaggio: zone boscate, di interesse archeologico, artistico, religioso e paesaggistico, fasce costiere, zone urbane, calanchi con fasce di rispetto da 2 a 10 km;
3. elementi del paesaggio agrario antico: zone di interesse storico con indicazione sommaria dei confini comunali.

Dato che le aree soggette a detti vincoli coprono quasi totalmente la superficie regionale, che la somma delle aree vietate all'eolico è circa il doppio della superficie regionale, che la generica definizione delle aree del paesaggio agrario antico incompatibili con l'eolico dà all'amministrazione margini di discrezionalità nell'applicazione della norma, sono molti i ricorsi alla giustizia amministrativa per chiedere la sospensione e l'annullamento dell'atto di indirizzo: il TAR Campania con ordinanza n. 1880/05 lo ha sospeso e la Regione Basilicata ha promosso l'appello al Consiglio di Stato.

CALABRIA

Il percorso di definizione degli indirizzi strategici del settore eolico della Regione Calabria si sviluppa in una serie di atti accumulati dall'enunciazione di obiettivi di politica energetica, da un processo di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni sempre più snelle, trasparenti e "controllabili" e dalla presa di coscienza delle criticità del territorio rispetto alla localizzazione di parchi eolici con una definizione sempre più puntuale delle aree non idonee e dei criteri per il corretto inserimento.

Nel documento per la definizione delle procedure e gli indirizzi per l'installazione degli impianti eolici adottato con DGR n. 564/03 non sono presenti definizioni specifiche delle aree *off-limits* per le centrali eoliche, rimandando solo alle esclusioni previste dalla pianificazione paesistica.

Il successivo atto in materia (DGR n. 382/04) abroga il precedente in fatto di procedure e indirizzi, dispone i primi limiti alla localizzazione di impianti eolici e sottopone le proposte di nuovi parchi ai vincoli di tutela idrogeologica, paesistica, archeologica e sismica.

Segue nel 2005 il Piano Energetico Regionale che contempla il blocco dei processi autorizzativi fino all'emanazione di un documento per l'identificazione dei siti idonei all'installazione di nuovi parchi eolici, ovvero di strumenti per la gestione della risorsa territoriale.

La Giunta vi provvede con DGR n. 55/2006 che contiene un elenco più ampio e puntuale di aree non idonee alla localizzazione di parchi eolici e delle relative fasce di rispetto.

In questo contesto normativo si inscrivono gli accordi del marzo 2006 della Regione Calabria con Gamesa per l'installazione di parchi eolici per 500 MW, nonché altre convenzioni con altri operatori per un totale di 634 MW: la Regione ha interpretato lo spirito della direttiva 2001/77/CE ponendosi come collettore delle iniziative imprenditoriali, impegnandosi a tutelare gli interessi dei singoli Comuni e a semplificare gli iter autorizzativi.

SARDEGNA

Il primo parco eolico in Italia (Alta Nurra – Sassari, 1984), il parco eolico più grande d'Italia attualmente realizzato (Sedini – Sassari, 54 MW, inaugurato nel giugno 2006) e un deciso blocco autorizzativo convivono in questa Regione.

Nel 2003 la Sardegna aderisce alla campagna UE per il decollo delle fonti energetiche rinnovabili, stila uno studio per l'individuazione dei bacini eolici e le linee guida per la realizzazione dei relativi impianti (DGR n. 22/32 del 21 luglio 2003).

Il cambio dell'orientamento politico, la paura del c.d. "eolico selvaggio" (richieste al 31/12/2003 per la realizzazione di parchi eolici per 3.850 MW!) e l'annullamento dei precedenti Piani territoriali paesistici hanno indotto la Regione Sardegna ad approvare la L.R. n. 8/2004, cosiddetta "salva coste" che, in attesa del Piano paesistico regionale e per un tempo massimo di 18 mesi, bloccava nuove realizzazioni di parchi eolici e vietava la realizzazione di opere a una distanza inferiore a 2 km dal mare.

Il Governo ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale di suddetta legge (ricorso n. 15/2005) in merito alla potestà legislativa della Sardegna, ponendosi in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

La Corte costituzionale con sentenza n. 51/2006 ha dichiarato inammissibile il ricorso del governo e ha chiarito che i vincoli posti dallo Stato in materia di salvaguarda dell'ambiente rappresentano standard minimi di tutela: le Regioni possono adottare provvedimenti più rigorosi a garanzia degli interessi diffusi sul territorio.

Oggi la Regione si è dotata di nuovi strumenti di programmazione per l'inserimento dei parchi eolici: l'aggiornamento del Piano energetico e ambientale (agosto 2006) e il Piano paesistico (maggio 2006).

Lo sviluppo del settore eolico è anche legato ai limiti tecnici della capacità di vettoriamento dell'energia fino al continente, tenendo conto del diagramma di carico per il soddisfacimento della

domanda di energia elettrica dell'isola, nonché della capacità di trasporto delle infrastrutture esistenti e programmate.²

SICILIA

L'esplosione delle richieste di impianti eolici in Sicilia è senza precedenti: al 30 aprile 2006 risultavano presentate al GRTN richieste di connessione alla rete per 13.500 MW a fronte di circa 500 MW attualmente installati nell'isola.

La saturazione della capacità degli uffici di processare le istruttorie ha reso necessario uno stop alle valutazioni dei progetti con l'obiettivo di procedere a decongestionare la macchina amministrativa rendendo prioritaria la valutazione di quei progetti che sono in uno stato avanzato dell'iter autorizzativo.

Il boom dell'eolico in Sicilia, che mostra in termini assoluti il trend di crescita più sostenuto in Italia, è tale da contendere il primato di potenza installata alla Campania.

Pur non avendo ancora recepito l'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 ed essendo in fase avanzata la discussione del Piano energetico regionale, la Sicilia si è dotata di efficaci linee guida per l'insediamento degli impianti nel 2003 (Dec. ARTA 10.09.2003), successivamente aggiornate in chiave restrittiva nel 2005 (Dec. ARTA 28.04.2005) e recentemente integrate al fine di recepire e armonizzare la normativa di salvaguardia dei beni paesaggistici (Cir. Ass. Beni Culturali e Ambientali 14/2006 in merito alla verifica paesaggistica del DPCM 12.12.2005 prevista dal D.Lgs. 42/2004).

Il modello siciliano si basa su due elementi:

- 1) sistema di localizzazione in negativo (zone escluse, zone sensibili, zone consentite), con ristrettezza dei vincoli decrescente;
- 2) parametro di massima densità energetica installabile nei territori comunali.

Come per la Sardegna le sorti dell'eolico sono legate al potenziamento della magliatura interna e della interconnessione della rete elettrica: lo scenario paventato dal Piano di sviluppo di Terna, il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale, prevede il passaggio dagli attuali 503 MW installati a 1.475 MW nel 2009.

Fulvio Di Dio

Pubblicato il 5 marzo 2007

² L'interconnessione della Sardegna è attualmente affidata al SACOI e al SARCO di recente realizzazione tra la Sardegna e la Corsica. La realizzazione del nuovo collegamento SAPEI con il continente consentirà – secondo le previsioni del GRTN – l'incremento della potenza eolica installabile dagli attuali 384 a 1.066 MW entro il 2009.