

La Corte boccia le restrizioni regionali alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili

di Lucia Bitto *
(26 giugno 2009)

Premessa

Con sentenza n. 166/2009 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge Regione Basilicata n. 9/2007, recante "*Disposizioni in materia di energia*".

Detta disposizione prevedeva la necessaria sottoposizione delle procedure autorizzative in corso e relative agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili alla valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica, in base alle specifiche previsioni dell'atto di indirizzo denominato "*Linee guida per il corretto inserimento degli impianti eolici sul territorio regionale*" ed adottato con delibera della Giunta regionale lucana n. 2920/2004.

In pratica, attraverso questa forma di rinvio recettizio, le "*Linee guida regionali*" venivano, di fatto, ad assumere rango di fonte primaria.

La Corte (sia pure con motivazione succinta) ha ritenuto la disciplina risultante da tale operazione di "legificazione" in contrasto con la potestà legislativa (esclusiva) statale in materia di tutela dell'ambiente e, nello specifico, con il disposto dell'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 (norma interposta), con la quale è stato attribuito allo Stato il compito di adottare linee guida per il corretto inserimento paesaggistico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Secondo il giudice costituzionale, la mancata approvazione di queste linee guida da parte dello Stato precluderebbe, infatti, ogni possibilità per le Regioni di individuare, in via autonoma, criteri per un corretto inserimento paesaggistico degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

La sentenza merita di essere segnalata perché enuncia con estrema chiarezza un principio che, da un lato, si auspica venga utilizzato per decidere gli ulteriori ricorsi pendenti (sia avanti ai Giudici Amministrativi sia avanti al Giudice delle Leggi) aventi a oggetto analoghe disposizioni, possa fungere da deterrente per l'ulteriore proliferazione di discipline del tenore di quella censurata e, soprattutto, costituisca incentivo alla rapida adozione delle "linee guida" nazionali per il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio.

Lo sfruttamento energetico delle fonti rinnovabili e le problematiche inerenti l'inserimento territoriale degli impianti

Per comprendere appieno la portata della pronuncia, tuttavia, giova premettere qualche cenno sulla disciplina che presiede allo sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili.

La disciplina di riferimento di matrice comunitaria è costituita dalla direttiva 2001/77/CE¹ relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

Le premesse della direttiva 2001/77/CE costituiscono un punto cardinale essenziale per la comprensione della vicenda.

In esse si afferma che la Comunità europea *“riconosce la necessità di promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, poiché queste contribuiscono alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile”* (1° considerando), che *“la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità”* (2° considerando) e che *“il maggiore uso di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è una parte importante del pacchetto di misure necessarie per conformarsi al protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici”* (3° considerando).

La direttiva impone, poi, agli Stati membri di fissare degli obiettivi quantitativi precisi di incremento delle fonti rinnovabili, che siano coerenti con gli impegni di riduzione dei gas ad effetto serra assunti dai singoli Stati e dalla Comunità europea nel suo complesso con il protocollo di Kyoto.

La descritta direttiva è stata recepita nel diritto interno con il d.lgs. 29.12.2003, n. 387.

L'articolo 12 di tale decreto, individua, quale misura promozionale di diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, un procedimento semplificato per l'autorizzazione -che definisce “unica”- alla costruzione ed esercizio degli impianti che producono energia da consimili fonti².

Il comma 3 di tale articolo precisa, tra l'altro, che l'autorizzazione unica debba essere rilasciata, dalla Regione o dalla Provincia eventualmente delegata, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente e di tutela del paesaggio.

Il successivo comma 10 prevede, poi, che in conferenza unificata, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela

¹ Lo scorso 5 giugno è stata, peraltro, pubblicata la direttiva 2009/38/CE che ha abrogato (a decorrere dal 1° aprile 2010, per la maggior parte delle disposizioni) la direttiva 2001/77/CE.

² Sul modello introdotto dalla legge n. 55/2002 (di conversione del d.l. n. 7/2002) per l'autorizzazione delle centrali elettriche di potenza superiore a 300 MW.

del territorio e del mare e del Ministero per i beni e le attività culturali, vengano approvate le linee guida per lo svolgimento del procedimento unico, non trascurando di sottolineare il fine cui esse tendono: *“assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio”*. In attuazione delle linee guida, alle Regioni è consentito individuare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Esse, poi, sono tenute ad adeguare le proprie discipline entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida nazionali, pena l'applicazione diretta di esse³.

Le linee guida nazionali, tuttavia, non sono mai state adottate.

Il vuoto determinato dalla mancata adozione di esse è stato, nondimeno, strumentalmente invocato dalle Regioni per dotarsi di proprie linee guida.

E', infatti, lo stesso articolo 12 (al comma 9) a precisare che il procedimento di autorizzazione unica, così come delineato, si applica anche in assenza delle linee guida nazionali. Detto in altri termini, il Legislatore, in ossequio ai principi di semplificazione e di accelerazione delle procedure autorizzative⁴ ha consentito la localizzazione di tali impianti sulla base degli strumenti ordinari di tutela del paesaggio (piani paesaggistici e nulla-osta paesaggistici) sino all'approvazione delle linee guida nazionali, senza necessità di uno specifico atto regionale di indirizzo.

Purtroppo, non solo le Regioni hanno adottato le proprie linee guida (cosa della cui legittimità si è dubitato in dottrina⁵) ma, ad un attento vaglio di questi strumenti di indirizzo si osserva che essi hanno sinora tradito le finalità cui dovrebbero aspirare: contemperare la diffusione delle energie rinnovabili (obiettivo cui lo Stato si è impegnato in sede comunitaria e internazionale) con l'inevitabile sfruttamento del paesaggio (anche con i noti profili di carattere estetico) e, in ultima analisi, dell'ambiente.

In concreto, infatti, le linee guida regionali approvate sino ad ora, anziché contenere criteri utili a operare tale bilanciamento di interessi, hanno introdotto una serie di divieti di localizzazione (ad avviso di chi scrive, ingiustificati e soprattutto aprioristici) che, di fatto, hanno pregiudicato o reso estremamente gravosa l'installazione di nuova potenza rinnovabile.

Si tratta, in concreto, dei divieti di installare impianti (soprattutto, eolici):

³ Tale ultima previsione è stata introdotta dal Legislatore, con l'articolo 2, comma 158 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), prendendo atto della situazione che si era venuta a creare nelle more dell'adozione delle linee guida nazionali e che si illustrerà di seguito.

⁴ Sul punto, art. 6, direttiva 2001/77/CE.

⁵ Si veda, ad esempio, L. Pianesi, *Governo del territorio, enti locali e fonti energetiche rinnovabili: il caso degli impianti eolici*, su www.federalismi.it n. 11/2006; A. Farì, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, su www.astrid-online.it; M. Bucello – S. Viola, *Vizi (di illegittimità) e virtù dei procedimenti autorizzativi di impianti da fonti rinnovabili*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 10/2007.

- nelle zone pSIC, SIC, ZPS e nelle aree facenti parte della Rete Natura 2000⁶ (con il che, svuotando di ogni significato la valutazione di incidenza⁷);
- all'interno del perimetro dei parchi⁸ (senza alcun riguardo alle eventuali prescrizioni dei Piani dei parchi, che talvolta, consentono l'installazione di tali impianti e ai poteri autorizzatori degli Enti di gestione dei parchi);
- all'interno di fasce di rispetto di singolare natura e, soprattutto, estensione (si passa da un'ampiezza pari a 1 km⁹, o a 500 m¹⁰ o a 10 volte¹¹ l'altezza complessiva dell'aerogeneratore¹² misurata dal perimetro del centro abitato; a una profondità pari a 5 km dalla costa¹³; a una larghezza pari a 200 m.¹⁴, o a 1 volta l'altezza complessiva dell'aerogeneratore¹⁵, misurata dalle strade o dalle ferrovie);
- all'interno di aree "buffer" create, *ad hoc*, intorno al perimetro di parchi e aree tutelate o protette (esse misurano talvolta 5 volte l'altezza dell'aerogeneratore, o 2000 m¹⁶, o 3 km¹⁷ dal perimetro dei parchi archeologici e da complessi monumentali,¹⁸ talaltra, 1 km dalle sponde per le aree fluviali, lacuali, zone umide, dighe artificiali¹⁹), con ciò estendendone la disciplina vincolistica senza che ne sussistano i presupposti.

⁶ Eccone taluni esempi: Decreto Assessore territorio e ambiente della Regione Sicilia n. 28.04.2005; DGR Sardegna n. 28-56 del 26. 07.2007; L.r. Puglia, n. 31/2008; Regolamenti Regione Puglia nn. 16/2006, 22/2007 e Regolamento approvato con DGR Puglia n. 1115 del 11.07.2007, i quali, peraltro, sono stati annullati con sentenza TAR Puglia – Bari, n. 2128/2008, proprio nella parte in cui dichiaravano non idonee le aree pSIC, SIC e ZPS o vietavano in esse la futura installazione di impianti eolici.

⁷ L'articolo 5 del d.P.R. 08.09.1997, n. 357 prevede che "i proponenti di interventi ... che possono avere incidenze significative sul sito ... presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto a individuare e valutare ... i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi".

⁸ Tra le tante, DGR Marche n. 829 del 23.07.2007; DCR Molise n. 167 del 10.06.2008; DGR Sicilia, n. 1 del 03.02.2009; DGR Campania, n. 500 del 20.03.2009;

⁹ Si tratta, ad esempio, di DGR Sardegna n. 28-56 del 26. 07.2007; l.r. Molise n. 15/2008 e DCR Molise n. 167/2008;

¹⁰ Così, DGR Marche n. 829/2007.

¹¹ Ad esempio, DGR Campania n. 500/2009.

¹² A tal proposito, si consideri che (semplificando al massimo e prendendo come riferimento una delle tipologie di impianti a terra più diffuse in Italia), un aerogeneratore è composto dalla torre, dal mozzo e dal rotore. La torre è mediamente alta 60-70 m. e il rotore ha un diametro di poco inferiore all'altezza della torre. Conseguentemente, l'altezza massima di un aerogeneratore è stimabile intorno ai 100 m circa.

¹³ Si vedano l.r. Molise n. 15/2008 e DCR Molise n. 167/2008.

¹⁴ Sul punto, DGR Marche n. 829/2007; DGR Sardegna 28-56 del 26.07.2007; l.r. Molise n. 15/2008 e DCR Molise n. 167/2008.

¹⁵ Cfr. DGR Campania n. 500/2009.

¹⁶ E' il caso della Circolare Assessore territorio e ambiente Regione Sicilia n. 17 del 14.12.2006. Con separate ordinanze cautelari (TAR Palermo, nn. 1015, 1017 e 1024/2007) tale circolare è stata cautelatamente sospesa.

¹⁷ Tra le altre, l.r. Molise n. 15/2008 e DCR Molise n. 167/2008.

¹⁸ Così la DGR Campania n. 500/2009.

¹⁹ Ad esempio, l.r. Molise n. 15/2008 e DCR Molise n. 167/2008.

Inutile dire che la proliferazione di tali atti è stata, ed è ancora, fonte di disorientamento tra gli operatori (nazionali e stranieri) che si affacciano al mercato italiano con la “pretesa” di voler intraprendere iniziative energetiche in più di una Regione.

Non si può, poi, non sottolineare, la eterogeneità delle fonti che hanno accolto tali linee guida: delibere di giunta regionale, delibere di consiglio regionale (talvolta approvative di Piani energetici), decreti assessorili, circolari.

Alcune regioni, poi, hanno demandato ad atti legislativi la fissazione di tali prescrizioni localizzative, nella presunzione di poter avocare a sé, invocandone l’afferenza alla materia energetica, competenze esclusive dello Stato.

Il fenomeno ha assunto dimensioni ragguardevoli. Basti osservare che, oltre alla vicenda decisa con la sentenza in commento, nel solo ultimo anno, sono approdati alla Corte altri due ricorsi dello Stato contro leggi regionali contenti divieti localizzativi di impianti a fonte rinnovabile (si tratta del ricorso n. 41 del 31.07.2008 promosso contro la legge Regione Molise n. 15/2008, nonché del ricorso n. 105 del 31.12.2008 promosso contro la legge Regione Puglia n. 31/2008). A voler tacere del contenzioso amministrativo che è fiorito copioso sino ad oggi.

I giudizi a quo

A) Le linee guida lucane per l’inserimento degli impianti nel territorio

La vicenda da cui è scaturito il giudizio di costituzionalità è emblematica della situazione descritta.

Alcuni operatori eolici, nelle more della valutazione delle proprie iniziative energetiche da parte della Regione, titolare del potere di rilasciare l’autorizzazione unica e gli atti di assenso in materia ambientale, avevano assistito all’emanazione della deliberazione di Giunta Regionale n. 2920/2004 con cui la Basilicata si era dotata di proprie linee guida per il corretto inserimento degli impianti eolici nel territorio.

Tali linee guida recavano una serie innumerevole di divieti localizzativi²⁰ che, di fatto, precludevano, del tutto o in parte, la concreta realizzazione dei progetti: esse, infatti, si applicavano anche ai procedimenti in corso.

Nelle more della decisione dei giudizi amministrativi promossi contro la delibera giuntale e gli atti di essa applicativi, la Regione approvava la legge n. 9/2007 recante “Disposizioni in

²⁰ Erano aree precluse alla installazione di impianti eolici: le aree fluviali, le zone umide e lacuali, le aree interessate da zone boscate o da alberi ad alto fusto, i luoghi di pellegrinaggio, le aree soggette a vincolo paesaggistico, la fascia costiera jonica per una profondità di 10 km dalla costa, la fascia costiera tirrenica per una profondità di 5 km dalla costa, una fascia di 5 km intorno alle aree calanchive e di 2 km intorno alle aree soggette a vincolo paesaggistico, una fascia di rispetto di 2 km intorno alle aree archeologiche e una fascia di rispetto di 2 km attorno a strade e ferrovie.

materia di energia”, il cui articolo 6 operava un rinvio recettizio (e avente efficacia retroattiva) al contenuto delle linee guida del 2004. Esse, come si è scritto, erano state adottate dalla Giunta regionale, mentre lo Statuto affidava tali competenze al Consiglio. Forse la Regione aveva inteso così sanare l'incompetenza.

All'approvazione della legge regionale, seguivano le relative eccezioni di incostituzionalità sollevate dalle parti nei giudizi pendenti avanti al Tribunale Amministrativo di Potenza.

Ci si sofferma, in particolare, sul giudizio r.g. n. 94/2005 in cui la società ricorrente aveva fondato l'eccezione sulla violazione del principio di irretroattività.

Il Tribunale, tuttavia, nel ritenere l'eccezione, così come formulata, manifestamente infondata per essere il principio di irretroattività sancito dalla Costituzione solo per la materia penale, ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma.

Con ordinanza n. 204/2008,²¹ infatti, dopo aver accertato la rilevanza della questione proprio a cagione dell'effetto retroattivo della norma regionale, il Collegio ha dubitato della legittimità costituzionale di essa, invocando, a parametro, gli articoli 3 e 117 Cost.

Il TAR lucano ha ricordato che l'articolo 117, comma 2, lett. s), Cost. affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” e che la tutela ambientale (come ripetutamente ricordato dalla Corte Costituzionale) costituisce un limite alla tutela degli altri interessi affidati alla competenza legislativa concorrente delle regioni (dalla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, all'energia, al governo del territorio).

Il Giudice ha individuato il luogo di composizione degli interessi coinvolti nella vicenda nel comma 10 dell'articolo 12, d.lgs. n. 387/2003, che prevede: l'emanazione, in conferenza unificata, delle linee guida per il corretto inserimento degli impianti; il potere regionale di individuare aree e siti non idonee alla installazione di specifiche tipologie di impianti, in attuazione di esse; la cedevolezza delle linee guida regionali eventualmente già approvate.

La disciplina, ad avviso del remittente, non lascerebbe, quindi, dubbi circa la volontà del Legislatore di voler assegnare esclusivamente allo Stato (sia pure in sede di Conferenza Unificata) l'adozione di tali linee guida e di voler lasciare alle Regioni la facoltà – solo in via attuativa - di individuare specifici siti non idonei ad ospitare determinati tipi di impianti. Con il corollario che tale facoltà, per sua natura, non potrebbe esercitarsi in assenza della disciplina di indirizzo statale.

²¹ Ad essa si sono aggiunte le ordinanze nn. 203 e 279.

Il Giudice amministrativo, a questo punto, non ha potuto non precisare che la cedevolezza delle linee guida regionali adottate prima di quelle statali, di fronte a queste ultime, non legittima l'intervento delle regioni ma prende solo atto di un *“dato storico e cioè che”* come scritto *“nelle more dell'adozione delle linee guida da parte della Conferenza unificata, (talune) Regioni hanno autonomamente adottato proprie discipline in materia di inserimento degli impianti (e, segnatamente, di quelli eolici) nel paesaggio ...”*²².

Quanto al contenuto delle linee guida, ovverosia, alle prescrizioni localizzative, il Tribunale ha ritenute irragionevoli alcune di esse, poiché estenderebbero, in carenza di presupposti, le misure di tutela previste per le aree della Rete Natura 2000 alle fasce di territorio (di 5-10 km) ad esse esterne.

B) La presunta “moratoria”

In altri separati ricorsi (sempre pendenti avanti al TAR Potenza), alcuni aspiranti produttori di energia da fonte eolica hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge Regione Basilicata n. 9/2007, nella parte in cui prevede che *“fino all'approvazione del PIEAR²³, non è consentita l'autorizzazione di tutti gli impianti che non rientrino nei limiti e non siano conformi alle procedure e alle valutazioni di cui al Piano Energetico regionale della Basilicata approvato con Delib.C.R. 26 giugno 2001”*.

Ad avviso dei ricorrenti, tale previsione integrava un'ipotesi di “moratoria” (sospensione *sine die* dei procedimenti amministrativi) e, come tale, doveva essere dichiarata in contrasto con gli articoli 3, 41 primo comma, 97 primo comma e 117 terzo comma Cost., sulla scia di quanto già affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 364/2006²⁴.

Analogo contenuto hanno avuto le relative ordinanze di rimessione (nn.278 e 279/2008).

Le motivazioni alla base della dichiarazione di incostituzionalità

Con la sentenza in commento, la Corte ha, dapprima, dichiarato inammissibile la questione relativa alla “moratoria”, sollevata con l'ordinanza n. 279/2008.²⁵

²² Cfr. ordinanza n. 204.

²³ L'acronimo individua il Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale che, tra l'altro, è stato recentemente adottato con DGR 720 del 22.04.09.

²⁴ Con tale pronuncia, la Corte è stata chiamata a decidere della legittimità della legge Regione Puglia n. 9/2005, recante *“Moratoria per le procedure di valutazione di impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica”*. In quella occasione, la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della “moratoria”, ha precisato che il termine per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica degli impianti a fonte rinnovabile, che l'articolo 12, d.lgs. 387/2003 fissa in 180 giorni, costituisce principio fondamentale della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e che, pertanto, qualunque sospensione di tale termine risulta in contrasto con tale principio.

²⁵ La coeva sentenza n. 169/2009, decidendo la citata ordinanza n. 278/2008 la ha dichiarata altresì inammissibile.

Il giudice costituzionale ha ritenuto che la norma contenuta nell'articolo 3 non provochi una sospensione *sine die* dei procedimenti autorizzativi, limitandosi a indicare i presupposti che legittimano l'amministrazione a rilasciare il provvedimento finale e che, quindi, essa non violi i parametri invocati.

La Corte, invece, ha ritenuto fondata la questione relativa alle "linee guida".

Dopo aver richiamato la disposizione che disciplina il procedimento di adozione delle linee guida, il Giudice delle Leggi ha chiarito che essa è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente poiché, sebbene inserita nell'ambito della disciplina relativa ai procedimenti di autorizzazione di impianti energetici, *"ha quale precipua finalità quella di proteggere il paesaggio"*; finalità, questa, che incide e prevale su altre materie attribuite alla competenza concorrente (energia, governo del territorio).

Conclude la Corte affermando che *"la presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa"*.

La Corte sembra essersi ispirata, pur non citandoli espressamente, i numerosi precedenti in cui ha affrontato il tema dell'ampiezza della potestà legislativa regionale nella materia dell'ambiente.

Sebbene alle Regioni sia consentito perseguire, indirettamente, scopi di tutela ambientale, la Consulta ha precisato che l'individuazione della disciplina di tutela dell'ambiente inteso *"come una entità organica"*, compete in via esclusiva allo Stato²⁶.

E allo Stato compete, tra l'altro, la ponderazione dell'interesse alla tutela ambientale con gli altri ad essa contrapposti e costituzionalmente garantiti²⁷. In altri termini, statale è la sede di composizione del conflitto.

Così individuata, la disciplina ambientale costituisce un limite alla potestà legislativa delle Regioni cosicché ad esse è precluso il potere di prevedere *"deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale"*²⁸. Esse, infatti (e al limite), possono perseguire scopi di tutela ambientale solo se ciò consegua, indirettamente e marginalmente, all'esercizio legittimo della competenza legislativa ad esse attribuita. In ogni caso, la disciplina così risultante non può contraddire gli obiettivi di rango statale²⁹.

²⁶ C. Cost., n. 378/2007.

²⁷ C. Cost., n. 214/2008.

²⁸ C. Cost., n. 232/2008.

²⁹ C. Cost., n. 214/2008.

A ben guardare, comunque, che l’emanazione delle “linee guida” in parola afferisca alla materia ambientale sembra trovare conferma anche nella prassi regionale. Spesso e volentieri, infatti, le linee guida regionali per il corretto inserimento degli impianti nel territorio, sino a oggi adottate, sono contenute in provvedimenti che disciplinano la valutazione di impatto ambientale dei relativi progetti (è il caso, ad esempio, della Regione Abruzzo³⁰, della stessa Regione Basilicata³¹, della Regione Puglia³², della regione Sicilia³³, della regione Toscana³⁴) o la valutazione paesaggistica degli stessi (è il caso, ad esempio della Regione Sardegna³⁵).

Considerazioni conclusive e spunti di riflessione.

La pronuncia in commento conferma quanto da tempo segnalato dalla dottrina (sopra citata) e dagli operatori del mercato: l’adozione delle linee guida nazionali non è più procrastinabile.

Solo le linee guida nazionali, infatti, avranno un effetto diretto caducante su quelle *medio tempore* adottate dalle Regioni.

Allo stato, invece, i procedimenti di autorizzazione unica è prevedibile vengano istruiti e conclusi sulla base delle discipline localizzative vigenti, anche se in contrasto con quanto affermato dalla Corte.

Quanto alla sorte dei provvedimenti localizzativi regionali già al vaglio dei Tribunali amministrativi, è opportuno fare una distinzione. Se adottati con provvedimento amministrativo generale, con ogni probabilità essi verranno entro breve annullati, sulla scorta del principio statuito dalla sentenza in commento. Se, invece, adottati con provvedimento di rango legislativo, l’ulteriore intervento della Corte, appare indispensabile. Ci si augura, allora, che la pronuncia in commento possa costituire il giusto sprone per la celere conclusione del procedimento di adozione delle linee guida nazionali.

A tale proposito, quale potrebbe essere il contenuto delle linee guida idoneo a indirizzare amministrazioni e operatori a localizzare “correttamente” gli impianti nel territorio?

Si è scritto che le linee guida dovrebbero contenere i criteri utili allo svolgimento di quella delicata operazione di bilanciamento degli interessi in materia contrapposti: la diffusione degli impianti a fonti rinnovabili (in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni

³⁰ DGR n. 754 del 30.07.2007.

³¹ L.R. 6/2007 e DGR n. 2920 del 2004

³² Regolamento n. 16 del 04.10.2006.

³³ Decreto Assessore per il territorio e l’Ambiente 28.04.2005

³⁴ Si tratta delle *Linee guida per la valutazione di impatto ambientale degli impianti eolici* adottate nell’aprile del 2003.

³⁵ DGR n. 28-56 del 26.07.2007.

climalteranti e, dunque, alla tutela dell'ambiente e della salute) e la tutela del paesaggio. Interessi che, tra l'altro, sono entrambi di rango primario e che costituiscono entrambi oggetto di impegni assunti dallo Stato in sede internazionale.³⁶

E' proprio per questo motivo che, in concreto, la ponderazione degli interessi in parola non può legittimamente condurre al totale sacrificio dell'uno a vantaggio dell'altro, secondo una logica inibitoria, ma deve privilegiare le soluzioni conciliative³⁷.

Così, da un lato, non appare corretto attribuire una portata totalizzante all'interesse paesaggistico che conduca alla sua tutela, "ad ogni costo", preservandolo integro da qualsiasi sfruttamento. Sul punto, infatti, la Corte Costituzionale³⁸ ha affermato che il carattere di "primarietà" riconosciuto all'interesse alla tutela del paesaggio, annoverato tra i "valori costituzionali primari" non ne legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni.

Dall'altro lato, però, non è nemmeno corretto assegnare all'interesse ambientale (latamente inteso) una portata altrettanto totalizzante che conduca ad assentire sempre e comunque la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili anche laddove idonei a produrre un "*grave e irreversibile impatto paesaggistico*"³⁹.

In concreto, chi scrive ritiene che le linee guida, in primo luogo, dovrebbero indicare una serie di tipologie di aree da preferire, in via prioritaria, per la localizzazione di alcune tipologie di impianti a fonti rinnovabili, con conseguenti misure semplificatrici del procedimento di autorizzazione unica. Si tratterebbe, ad esempio, di aree industriali dismesse o da riconvertire, di aree di cava esaurite, di discariche chiuse.

Ciò dovrebbe, tra l'altro, contribuire a superare quelle opposizioni (spesso pretestuose) fondate sulla necessità di preservare sempre più ampie porzioni di territorio "di pregio", nonchè di tutelare il paesaggio agricolo dalla "proliferazione" di tali impianti (il fenomeno interessa soprattutto gli impianti fotovoltaici a terra)⁴⁰.

³⁶ Ci si riferisce alla l. n. 120/2002, recante *Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997*, e alla l. 14/2006 di ratifica della Convenzione Europea del Paesaggio promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Firenze il 20 ottobre 2000.

³⁷ Così si esprime da tempo la giurisprudenza in tema di valutazione paesaggistica dei progetti, soprattutto eolici. Tra le tante, si segnala, TAR Sardegna, n. 226/2006.

³⁸ C. Cost. n. 196/2004.

³⁹ Sul punto, la recente sentenza TAR Molise, n. 115/2009.

⁴⁰ Sul tema, si veda soprattutto la Relazione della 4^a Commissione Consiliare Permanente del Consiglio regionale pugliese al disegno di legge sfociato nella legge regionale n. 31/2008.

Il criterio non dovrebbe però essere strumentalmente estremizzato per vietare l'installazione degli impianti nelle aree diverse da quelle elencate a titolo di esempio; anche perché occorre tener presente che in certune di queste aree potrebbe non essere disponibile la fonte energetica da sfruttare (il problema si pone soprattutto per la fonte eolica). Esso, invece, dovrebbe costituire un parametro di positiva valutazione localizzativa dell'impianto, in un'ottica, si ripete, semplificatrice del procedimento.

In secondo luogo, poi, le linee guida dovrebbero contenere delle indicazioni di "buona prassi progettuale". Con specifico riferimento agli impianti eolici, ad esempio, le linee guida potrebbero esprimere una preferenza per un certo tipo di lay out e per certe tipologie di aerogeneratore.

Il lay out che preveda, a parità di potenza, l'installazione di un numero minore di aerogeneratori di maggior potenza ciascuno, la minimizzazione della densità degli aerogeneratori, l'interposizione di spazi liberi tra turbine, sarebbe da preferire rispetto al lay out che causa il effetto c.d. "selva" o "barriera". Ciò contribuirebbe a prevenire le opposizioni fondate su ragioni meramente estetiche.

L'utilizzo di torri tubolari rispetto a torri a traliccio, l'uso di colori neutri e antiriflesso, poi, contribuirebbe anche a sedare l'antico dibattito sui pretesi effetti negativi degli impianti sull'avifauna⁴¹.

Infine, atteso che un determinato contesto paesaggistico è fruito, in primo luogo, dai soggetti che vi risiedono e che, nella prassi sono proprio i cittadini residenti nei Comuni che dovrebbero ospitare di impianti a fonti rinnovabili a dimostrarsi ostili all'installazione di essi nel territorio⁴², appare quanto mai opportuno coinvolgere la popolazione locale durante il processo decisionale che porta all'assenso dell'iniziativa energetica.

⁴¹ Peraltro, un recente studio condotto nei Paesi Bassi dimostra come sia limitato l'impatto della fonte eolica sull'avifauna locale. Nello studio il numero delle morti di volatili (pari a 20 unità) causato dalla presenza di un sistema eolico da 1.000 MW è stato confrontato con quello provocato da altre attività umane: la caccia (pari a 1.500 unità), i tralicci (pari a 1.000 unità) e il traffico (pari a 2.000 unità). Inoltre, osservazioni fatte sul campo in Danimarca dimostrano che gli uccelli hanno appreso come deviare le proprie rotte mantenendosi ad una distanza di sicurezza dagli aerogeneratori, comportamento che porta alla ulteriore riduzione del numero di collisioni. Gli studi sono citati nelle *Linee guida per la realizzazione degli impianti eolici e l'inserimento del paesaggio*, redatte da APER – Associazione Produttori Energia da Fonti Rinnovabili, del settembre 2008.

⁴² Il dato è ben riportato negli articoli della stampa, soprattutto locale. A titolo di esempio, si portano i significativi titoli di alcuni di essi: *Bisaccia: comitato all'attacco Mobilitazione pubblica contro l'impianto eolico* (da *Il Mattino* del 14 gennaio 2004); *Valbrenna sul piede di guerra. Non vogliamo il campo eolico*, (da *Il Secolo XIX* del 27.11.2007); *La gente si mobilita contro i pannelli, una raccolta di firme: "no al solare"* (da *Il Tirreno* del 22.02.2009).

In via generale, ciò costituirebbe null'altro che un'applicazione dei principi contenuti nella Dichiarazione di Rio⁴³, nonché nella Convenzione di Aarhus.⁴⁴

In concreto, le linee guida potrebbero esprimere un *favor* per i progetti che prevedessero anche l'organizzazione di iniziative volte a diffondere, tra la popolazione locale, cultura, conoscenza e consapevolezza dei temi dello sviluppo sostenibile e delle fonti rinnovabili, allo scopo di aiutare la collettività ad accettare e comprendere l'installazione di impianti sul proprio territorio (lo sfruttamento delle fonti rinnovabili, tra l'altro, contribuisce –o, meglio, dovrebbe contribuire– alla coesione sociale⁴⁵).

Tutto ciò non solo aiuterebbe a formare, anche presso le nuove generazioni, un approccio attento e consapevole ai temi energetici e ambientali, ma costituirebbe utile elemento per arginare la diffusa diffidenza, talvolta sconfinante nell'ostilità verso tali impianti, fondata ancora oggi troppo di frequente, sulla cosiddetta sindrome NIMBY, a sua volta alimentata dalla scarsa conoscenza dei temi dello sviluppo sostenibile, delle criticità del sistema energetico, dei benefici connessi allo sfruttamento delle fonti rinnovabili nell'attuale contesto energetico e ambientale.

Infine, chi scrive auspica che le linee guida possano condurre ad abbandonare il pregiudizio culturale verso gli impianti a fonti rinnovabili (soprattutto eolici) legato ad una nozione di paesaggio obsoleta e riduttiva: un bene scarsamente modificabile e, quindi, scarsamente fruibile.

Le linee guida, insomma, dovrebbero non lasciarsi sfuggire la preziosa opportunità di veicolare la consapevolezza della possibilità che in taluni contesti paesaggistici i valori estetici vengano addirittura incrementati dall'installazione di impianti a fonti rinnovabili (soprattutto eolici). Questo riconoscimento contribuirebbe progressivamente ad accettare e osservare tali impianti senza pregiudizi.

* Avvocato in Milano

⁴³ Il principio n. 10 della Dichiarazione di Rio, siglata a Rio de Janeiro nel giugno 1992, sancisce che *“il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità ... ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti”*.

⁴⁴ In particolare, la Convenzione (ratificata in Italia con la legge n. 108/2001) richiede di *“assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche”* e di *“favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti sull'ambiente”*.

⁴⁵ Sul punto, si veda ad esempio la Comunicazione della Commissione – Energia per il futuro. Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità, adottato con COM(97) 599, novembre 1997.