

COMMISSIONE ASSEMBLEARE  
"TERRITORIO, AMBIENTE E MOBILITÀ"

**SPECIFICAZIONE DEI CRITERI  
LOCALIZZATIVI PER GARANTIRE  
LA MASSIMA DIFFUSIONE DEGLI  
IMPIANTI FOTOVOLTAICI E PER  
TUTELARE I SUOLI AGRICOLI  
E IL VALORE PAESAGGISTICO  
E AMBIENTALE DEL TERRITORIO  
(DGR N. 214/2023)**

**UDIENZA CONOSCITIVA**

*Avv. Gianluca Rusconi  
Vice Direttore Confindustria Emilia-Romagna*

Bologna, 26 Aprile 2023



**CONFINDUSTRIA  
Emilia-Romagna**

Confindustria E.R. interviene all'Udienza Conoscitiva sulla proposta d'iniziativa della Giunta regionale recante "Specificazione dei criteri localizzativi per garantire la massima diffusione degli impianti fotovoltaici e per tutelare i suoli agricoli e il valore paesaggistico e ambientale del territorio" (DGR n. 214/2023).

## PREMESSA

In merito alla DGR n. 214/2023, Confindustria E.R. presenta le osservazioni che seguono, premettendo che trattasi di un provvedimento a lungo atteso dal sistema delle imprese e degli investitori.

Da questo punto di vista, il tema rappresenta una priorità per almeno tre ordini di motivi:

- in primo luogo, si avverte la forte esigenza di investimenti in rinnovabili così da **ridurre la dipendenza energetica da altre fonti**, nonché la necessità, a causa dei gravi rincari energetici subiti nell'anno 2022, di prevenire nuove crisi come quella appena affrontata;
- in secondo luogo, si registra una spiccata propensione, da parte delle aziende, a investire sul concetto della **sostenibilità**, tema perseguibile anche e soprattutto mediante un maggiore utilizzo delle fonti rinnovabili;
- infine, l'obiettivo di una piena **autosufficienza energetica** costituisce, per il sistema produttivo, un obiettivo strategico, nel quale il ricorso a fonti diverse da quelle fossili diventa imprescindibile.

Pertanto, si vuole sottolineare quanto il fattore tempo sia fondamentale soprattutto per coloro che sono intenzionati a sviluppare investimenti: occorre avere la consapevolezza che un'ulteriore attesa ingiustificata rischia di pregiudicare inesorabilmente tutti gli interessati dal tema.

Si segnala, inoltre, che il provvedimento non risulta atteso dal solo sistema imprese, risultando di prioritaria importanza anche e soprattutto per le amministrazioni locali; quest'ultime, infatti, si confrontano quotidianamente con una moltitudine di procedure in corso, necessitando, di conseguenza, di un punto di riferimento chiaro e omogeneo rispetto alla stratificazione del quadro normativo che si va delineando. **A legislazione concorrente, tale ruolo non può che spettare all'ente Regione.**

Alla luce di ciò, pur essendo oramai inevitabile un provvedimento complessivo di riordino sotto il profilo della disciplina delle fonti rinnovabili, finalizzato sì all'aggiornamento della DAL n. 28/2010, ma che si preoccupi anche di tutte le altre fonti direttamente connesse con le ulteriori questioni e matrici ambientali (si pensi, per esempio, al tema acque con l'idroelettrico o quello dell'aria con l'eolico), si vuole richiamare l'attenzione sul fatto che alcune scelte possono essere adottate a

prescindere dalla piena rivisitazione del quadro normativo sulle fonti alternative: un intervento relativo anche nelle materie connesse sarebbe in grado di favorire investimenti significativi con importanti e dirette ricadute sul tessuto urbano.

Si consideri, ad esempio, la prospettiva di liberalizzazione di tutte quelle **coperture accessorie** (es. coperture nei parcheggi) che necessariamente deve trovare un riconoscimento nella disciplina regionale in materia edilizia. La questione, infatti, non può essere affrontata in via frammentata e discontinua mediante una mera delibera assembleare. Non per altro perché, come si diceva, le Amministrazioni comunali necessitano di avere un riferimento normativo al quale ricollegare le proprie decisioni. In prospettiva sarà pertanto necessaria ed imprescindibile una legge regionale che si riveli non solo chiara sotto l'aspetto della certezza del diritto, ma che si inserisca anche correttamente nel riparto di competenza tra le fonti del diritto.

Ma si guardi anche alla ricostruzione sulle c.d. **aree dismesse** effettuata nella DGR in commento; al riguardo, sembra inevitabile una revisione della normativa urbanistica sulle aree utilizzabili, dal momento in cui gran parte del patrimonio urbanistico non risulta più funzionale al fine originario, ma allo stesso tempo neppure valorizzabile perché non classificato quale area dismessa.

Allora, anche per tale fattispecie, se si vuole conciliare la tutela dell'ambiente e del patrimonio urbanistico con lo sviluppo delle fonti rinnovabili, può essere utile l'intervento del legislatore regionale, volto a favorire, da un lato, gli investimenti sulle fonti alternative, e dall'altro, gli **interventi di riqualificazione** di date zone e/o aree.

Tuttavia, quanto richiamato rappresenta solo alcuni degli esempi che si potrebbero fare, a dimostrazione che in materia c'è ancora molto da lavorare e che molteplici possono essere le strade da percorrere.

Per concludere, invece, ci si vuole soffermare sugli **obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili prefissati dal piano energetico regionale**.

A tal proposito, l'incremento stimato al 2020 era del 20%, mentre per il 2030 era al 27%. Il PTA approvato lo scorso autunno, invece, ci restituisce un dato del 2019 pari al 13,7%. Ciò non può non significare che il target prospettato appare di difficile realizzazione se non si modifica il quadro normativo vigente.

La presente discussione, dunque, rappresenta il primo banco di prova di quanto programmato nel piano energetico. Anzi, seppur sicuramente apprezzabile l'apertura di un confronto sulla DAL n. 28/2010, si invita nuovamente a riflettere anche su altre forme di interventi, avendo quale faro le esigenze e gli obiettivi degli operatori e amministratori coinvolti.

## NEL MERITO

### a) Sul riparto di competenza tra la Regione e ARPAE

Nella parte introduttiva della delibera in commento ci si sofferma a lungo sulle competenze di spettanza regionale, argomentando nel senso di considerare **non vincolanti** (pag. 3) e quali mera “**valutazione di primo livello**” (pagg. 13 e 18) i criteri localizzativi ivi iscritti, rimettendo *ex toto* all’autorità amministrativa l’ammissibilità dei singoli impianti. Ciò, però, non risulta coerente né con quanto previsto dalla normativa nazionale, né con quanto stabilito a livello interno. Occorre evidenziare, infatti, che l’interpretazione adottata dalla Regione E.R. circa la disciplina statale, nonché della giurisprudenza richiamata, rischia di apparire di difficile applicazione.

Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei regimi abilitativi si riconduce alla materia di legislazione concorrente “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” *ex art.* 117, c. 3 Cost., con ciò comportando **l’obbligatoria osservanza da parte della normativa regionale dei principi fondamentali posti a livello nazionale**. Pertanto, con specifico riferimento al tema delle c.d. aree idonee e non idonee, fanno da cornice, in particolare, il D.lgs. n. 387/2003, il DM del Ministero dello Sviluppo economico 10 settembre 2010, il D.lgs. n. 28/2011 e, da ultimo, il D.lgs. n. 199/2021.

Orbene, il combinato disposto di tali discipline, oltre a delimitare l’ambito di operatività del legislatore regionale, permette le seguenti precisazioni: **i) l’attività di programmazione, ovverosia dell’individuazione su un piano astratto delle aree non idonee, è attribuita alla Regione e alle Province autonome, le quali sono chiamate a conciliare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili;** **ii) l’individuazione in concreto delle suddette aree è operata a seguito di un procedimento amministrativo avente a oggetto il bilanciamento degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi e alla migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati.**

Traducendo tali principi nelle dinamiche regionali, emerge che, se è vero che sussiste in materia una riserva di procedimento amministrativo per quanto attiene all’autorizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile, è altrettanto vero che **l’iter autorizzatorio è regolamentato sulla base di disposizioni di legge e degli atti di programmazione di sicura spettanza regionale**. A riprova di ciò, si ricorda che la Regione E.R., con l.r. n. 13/2015, **ha attribuito ad ARPAE le “sole” funzioni di concessione, autorizzazione, analisi, vigilanza e controllo nella materia ambiente ed energia (art. 16 della legge suddetta), non trasferendo, quindi, anche l’attività di indirizzo e programmazione nella quale rientra la competenza all’individuazione delle aree non idonee per l’installazione di impianti fotovoltaici lungo il territorio regionale.**

Si guardi, inoltre, al seguente principio di diritto: **«le Regioni, attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, individuano le aree e le zone reputate non idonee, al fine di segnalare – proprio nella prospettiva dell'accelerazione – una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione»** (Corte cost. nn. 177/2021 e 216/2022).

Ne discende, quindi, che la funzione di indirizzo regionale serve anche – e soprattutto – a orientare la discrezionalità amministrativa vantata dal soggetto titolare delle funzioni autorizzatorie; in altre parole, seppur sussiste una riserva di procedimento amministrativo per quanto attiene ai procedimenti autorizzatori, **la discrezionalità del soggetto a questo deputato non può prevalere a discapito del principio della certezza del diritto**. A fronte di ciò, la questione sembra così sintetizzabile:

- da una parte, ARPAE, in sede di autorizzazione potrà certamente valutare *in peius* le condizioni poste a livello regionale laddove serva a tutelare interessi di carattere generale e sovraordinati rispetto alla richiesta autorizzatoria in esame;
- dall'altra, tenendo conto del preciso riparto di competenze sopraindicato, l'attività di ARPAE non potrà sicuramente spingersi fino all'individuazione di nuove aree inidonee.

### **Proposta**

Per questi motivi, preme riconsiderare la delibera in esame quale semplice atto d'indirizzo, senza alcuna portata normativa, configurandola piuttosto nel senso di un documento capace di indirizzare l'attività dell'amministrazione e le istanze dei soggetti privati.

### **b) Sulle novità apportate dal D.I. PNRR**

Si segnala la recente conversione in legge del **D.I. n. 13/2023 (c.d. Decreto PNRR)**, mediante cui il legislatore statale ha apportato nuove modifiche alla disciplina in materia di aree idonee. Tra gli aggiornamenti normati, ci si vuole soffermare, in particolar modo, su due punti.

- L'art. 47 del D.I. 13/2023, andando a introdurre l'art. 22bis, D.lgs. n. 199/2021, prescrive che **per quanto attiene gli «impianti fotovoltaici su terra e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, ubicati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento»**, l'attività di installazione si considera attività di

manutenzione ordinaria e, pertanto, non subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati, fatte salve le valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte II, D.lgs. n. 152/2006, ove previste.

Sul punto, si ravvisa un problema applicativo rispetto a quanto disposto dalla DGR commentata circa la disciplina sulle cave dismesse. Nello specifico, ci si interroga sull'applicabilità e sulla titolarità dei controlli relativi alle reti ecologiche, fascia vegetazionali e creazione di un corridoio nel momento stesso in cui la normativa nazionale non prevede più *iter* autorizzatori nei suddetti casi.

- In sede di conversione del decreto, sono state apportate delle modifiche relative al procedimento di autorizzazione unica (AU) di cui all'art. 12, D.lgs. n. 387/2003, sollevando dei potenziali contrasti con la disciplina regionale *ex l.r.* n. 4/2018 recente disposizioni sulla disciplina della valutazione di impatto ambientale dei progetti.

Si riflette, quindi, sulla conciliabilità della normativa statale da poco riformata e l'attuale quadro normativo regionale.

### **Proposta**

Sulla base di ciò, si sottolinea l'esigenza di integrare, a fini di stretto coordinamento, la disciplina in commento alla luce delle recenti disposizioni normative a livello nazionale. Si ritiene opportuno, peraltro, avviare un'interlocuzione con ARPAE per l'aggiornamento della disciplina in materia autorizzatoria.

### **c) Sui criteri localizzativi**

In merito alla precisa individuazione delle c.d. aree idonee, ci si interroga sulla corretta interpretazione dei seguenti punti.

A pagg. 13 e 18, lett. b), p. 1 pare utile meglio precisare l'esatto significato di "**zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua**" e "**tutela fluviale**" quali aree considerate non idonee, alla luce del combinato disposto con la disciplina sugli invasi (o bacini) recuperati dal riutilizzo di cave.

A pagg. 16 e 21, p. 7 si prevede il limite del **60% di occupabilità** con impianti fotovoltaici dell'area industriale di pertinenza. A tal proposito, ci si interroga sul fatto:

- se il calcolo del 60% debba essere compiuto al netto della superficie, escludendo, quindi, nel conteggio parcheggi, autorimesse e quanto altro possa risultare accessorio (quindi, considerando il 40% di disponibilità) oppure debba conteggiarsi tutto lo spazio rientrante nella medesima superficie;
- di cosa si intenda per "requisiti minimi di funzionalità" ovvero di "funzionalità" adottati dalla delibera quale criterio per l'installazione o meno dell'impianto.

Sempre con riferimento agli impianti fotovoltaici in area industriale di pertinenza, si stabilisce il necessario mantenimento della **quota dei parcheggi** pertinenziali, ferma restando la possibilità di ricoprire il 100% degli stessi mediante fotovoltaico sopraelevati. La medesima opportunità è concessa anche in relazione ai parcheggi pubblici relativi ai medesimi ambiti urbanistici.

- Al riguardo, per come normata la fattispecie, infatti, non appare assolutamente pacifico che la copertura dei parcheggi predetti non debba soggiacere agli eventuali limiti previsti, dagli Enti interessati, in materia urbanistica e di edilizia, presentandosi la precisazione fatta in DGR alquanto debole sotto il riparto delle fonti del diritto. Appare, dunque, imprescindibile valutare l'opportunità di stabilire una disciplina di contorno applicabile su tutto il territorio regionale, così da garantire omogeneità nell'applicazione della norma e prevenire situazioni di disparità tra soggetti richiedenti.

Circa l'idoneità delle **aree adiacenti alla rete autostradale** entro una distanza non superiore a 300 metri, data la completa adesione alla normativa statale, nonché anche per l'ulteriore previsione prevista in sede di conversione del c.d. D.l. PNRR, secondo cui si prevede la concessione delle aree idonee nella disponibilità delle società autostradali, si ravvisa l'esigenza di fissare il punto esatto da cui calcolare la predetta fascia di rispetto: se il confine autostradale ovvero dall'asse autostradale.

Infine, si invita a riflettere sull'opportunità di applicare fin dalla sua entrata in vigore il provvedimento in oggetto anche ai procedimenti abilitativi che alla medesima data risultino formalmente avviati. Ciò al precipuo fine di semplificare le procedure interessate, garantendo l'osservanza, in aggiunta, dei principi di efficacia, efficienza ed economicità che regolano l'azione amministrativa.

### **Proposta**

Alla luce dei profili critici esposti, si avverte l'esigenza di un intervento chiarificatore volto a facilitare e rendere di immediate ricezioni le disposizioni iscritte nella DGR n. n. 214/2023.

Bologna, 26 Aprile 2023