



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 51 del 15/04/2014

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 2 aprile 2014, n. 581

Analisi di scenario della produzione di energia da Fonti Energetiche Rinnovabili sul territorio regionale. Criticità di sistema e iniziative conseguenti.

Assente l'Assessore allo Sviluppo Economico, avv. Loredana Capone, la Vicepresidente ed Assessore alla Qualità del Territorio, prof. Angela Barbanente, l'Assessore alla Qualità dell'Ambiente, dott. Lorenzo Nicastro, sulla base dell'istruttoria espletata dalle Aree e dai Servizi competenti, nonché dall'Avvocatura Regionale, riferiscono quanto segue:

1. Analisi di contesto: inquadramento giuridico-normativo

Il fenomeno dello sfruttamento delle Fonti di Energia Rinnovabile (FER) ha una genesi relativamente recente, in quanto solo nel 2002 l'Italia si è impegnata ad assicurare il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal protocollo di Kyoto, entrato in vigore il successivo 16 gennaio 2005

Allo scopo di garantire il raggiungimento di detti obiettivi, il legislatore nazionale è intervenuto al fine di semplificare ed accelerare le procedure autorizzatorie preordinate alla realizzazione all'esercizio degli impianti alimentati da FER.

In particolare, il D.Lgs. 387/2012 ha introdotto, all'art. 12, un procedimento autorizzatorio unificato, di competenza delle regioni, da svolgersi attraverso il modulo della conferenza di servizi e da concludere entro 180 giorni (successivamente ridotti a 90 dal d.lgs. 28/2011).

La disciplina puntuale del procedimento è stata demandata a linee guida da approvarsi in sede di Conferenza Unificata, e ciò anche al fine di assicurare il corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. Solo a seguito della emanazione di tali linee guida, ed in attuazione delle stesse, le regioni avrebbero potuto procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Ove si consideri che l'art. 12, d.lgs. cit., ha previsto anche la compatibilità ex lege degli impianti alimentati da FER con le aree tipizzate come agricole dai vigenti strumenti urbanistici comunali, è agevole intuire che l'ingresso sul mercato - e nei territori - delle nuove tecnologie di produzione energetica non è stato corredato dalla previsione di significativi ambiti valutativi circa gli impatti territoriali degli impianti; in sostanza, nel bilanciamento degli interessi potenzialmente in conflitto, il legislatore statale ha inteso attribuire prevalenza agli interessi industriali piuttosto che a quelli (sensibili) connessi alla tutela dell'integrità del territorio (e delle sue vocazioni) e dell'ambiente.

Per tali ragioni, il fenomeno insediativo ha subito una rapida espansione, anche a causa della consistenza dei regimi incentivanti fissati dall'Autorità centrale, peraltro al di fuori di un adeguato quadro programmatico idoneo ad assicurare il rispetto della capacità di carico dei territori e l'equilibrio tra insediamento di nuove infrastrutture energetiche e vocazioni territoriali.

E' peraltro noto che le normative attuative previste in materia sia di disciplina del procedimento e di

inserimento territoriale e paesaggistico, sia di programmazione della produzione energetica, sono intervenute con rilevantissimo ritardo rispetto al varo del d.lgs. 387/2003 (circa sette anni dopo, ma su tale punto si tornerà in seguito). Ulteriori fattori di semplificazione e accelerazione procedurale sono stati introdotti dal successivo D.Lgs. 28/2011.

Di fronte alla prospettiva di un insediamento deregolamentato degli impianti alimentati da FER, l'Amministrazione regionale ha ritenuto necessario dettare discipline-ponte a tutela degli interessi sensibili, dotandosi di un ordinamento di settore teso a colmare le lacune normative sussistenti nell'ordinamento statale e derivanti anche dalla mancata emanazione delle -pur previste- discipline di attuazione.

Dapprima, con legge regionale 11 agosto 2005, n. 9, si è disposta la sospensione delle procedure autorizzatorie relative ad impianti eolici nelle more dell'approvazione di uno strumento di programmazione dedicato (Il "piano energetico regionale") e comunque fino al 30 giugno 2006.

Tale legge è stata tuttavia annullata dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 364 del 25 ottobre 2006) sul rilievo della inerenza della materia alla competenza legislativa concorrente in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, comma 3 Cost.) e della violazione, da parte della norma regionale, dei principi fondamentali della materia fissati dal D.Lgs. 387/2003, primo fra tutti quello relativo alla durata del procedimento autorizzativo.

Con regolamento 23 giugno 2006, n. 9, sono state dettate direttive per la valutazione ambientale degli impianti eolici e delle opere accessorie. Tale disciplina veniva riproposta con regolamento regionale 4 ottobre 2006, n. 16. Il fulcro della normativa secondaria consisteva nell'individuare criteri di valutazione integrata e coordinata dei progetti, al fine di individuare e valutare adeguatamente i prevedibili impatti cumulativi derivanti dalla moltiplicazione degli insediamenti, in connessione con la capacità di carico dei territori; venivano altresì previsti, nelle more dell'emanazione delle linee guida statali (previste dal D.Lgs. 387/2003 ma a quell'epoca non ancora emanate), divieti localizzativi finalizzati alla salvaguardia di contesti territoriali e ambientali particolarmente vulnerabili.

Il regolamento 16/2006 (in uno alla successiva norma primaria di legificazione) è stato tuttavia annullato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 344 del 26 novembre 2010, sulla scorta di considerazioni analoghe a quelle svolte dalla Corte in relazione alla l.r. 9/2005.

Sul piano della disciplina del procedimento e dei connessi impatti organizzativi in un primo momento, con la l.r. 31/2008, si è deciso di mantenere alla competenza amministrativa regionale l'autorizzazione degli impianti maggiori, cioè superiori ad una soglia di potenza di 1 MW, demandando ai Comuni, quali Enti di prossimità, la gestione dei procedimenti relativi al fotovoltaico di taglia inferiore. La medesima legge, quale misura complementare alle azioni di semplificazione previste, introduceva altresì specifici divieti localizzativi a tutela dell'integrità di aree vulnerabili e della vocazione dei territori (art. 2), che sono stati in seguito caducati da una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 119 del 26 marzo 2010). In parallelo, si sono impartite ai Comuni le opportune linee di indirizzo per evitare che le procedure autorizzative semplificate provocassero fenomeni distorsivi nel settore, richiamando fin dal 2008 con la circolare prot. n. 37/8763 del 1°/8/2008, trasmessa dall'allora Servizio Industria Energetica a tutti i Comuni ed all'Anci Puglia, sensibilizzando i Comuni stessi a vigilare affinché, oltre ad eventuali impatti cumulativi, non si verificassero elusioni delle norme in materia di VIA e di AU attraverso il frazionamento artificioso di iniziative maggiori in più impianti FER singolarmente inferiori ad 1 MW. Successivamente, le linee di indirizzo sono state regolamentate, indicando i criteri per accertare la distinta titolarità di iniziative nel medesimo Comune: con la DGR n. 3029/2010 i criteri con cui effettuare i suddetti controlli sono stati infine normativamente definiti al comma 10 dell'art. 5 della L.R. n. 25/2012.

Va, inoltre, segnalata l'evoluzione normativa che ha caratterizzato, sotto il profilo della valutazione ambientale, l'andamento del fenomeno FER in Puglia, con riferimento all'abbattimento delle soglie previste per l'assoggettamento dei progetti a verifica di assoggettabilità a VIA. Per quanto attiene agli impianti fotovoltaici, la soglia fissata dapprima in 15 MW (L.R. n. 25/2007), è stata rideterminata in 10 MW (L.R. n. 31/2008) ed infine in 1 MW (con la L.R. n. 13/2010).

Le linee guida statali sono state infine emanate con DM 10 settembre 2010 (dopo sette anni dal varo del d.lgs. 387/2003), e prontamente recepite dalla Regione Puglia con regolamento 30 dicembre 2010, n. 24, la cui legittimità è stata recentemente riconosciuta dal Giudice amministrativo (tra le altre: TAR Puglia - Bari, Sez. I, n. 1579/2013). Da quel momento in poi, l'ordinamento di settore ha finalmente consentito, se non altro, di valutare l'inserimento ambientale e paesaggistico degli impianti in un quadro di coordinate certe e fondate su rigorose valutazioni di criticità territoriale basate su evidenze tecniche e scientifiche. L'ulteriore, dirimente profilo della valutazione degli impianti non singolarmente considerati, ma alla luce di potenziali sommatorie con altri interventi preesistenti o in fieri, è stato affrontato con la DGR 23 ottobre 2012, n. 2122, che ha dettato linee guida per la valutazione degli impatti cumulativi in sede di valutazione dell'impatto ambientale. Merita rilevare che tali direttive non paiono - allo stato - adeguatamente applicate da tutte le Province pugliesi, nell'esercizio delle funzioni amministrative loro delegate con l.r. 17/2007. Ed invece, appare assolutamente necessario che esse siano applicate, poiché la valutazione degli impatti ambientali di una proposta di installazione non può prescindere da una ricognizione dello stato dei luoghi che comprenda gli impianti già installati o autorizzati nell'area e, di conseguenza, da una valutazione degli impatti complessivamente prodotti dagli impianti esistenti e da quelli previsti. La mancanza della valutazione degli impatti cumulativi, specie per alcune aree del territorio regionale nelle quali i mutamenti dello stato dei luoghi per effetto della localizzazione di impianti alimentati da FER sono stati più rapidi e rilevanti (come emerge dai dati riportati nel presente provvedimento), distorce gravemente l'esito della valutazione degli effetti sulle diverse componenti ambientali, fra le quali il paesaggio, la biodiversità, sicurezza e salute umana, suolo e sottosuolo, come evidenziato nelle linee guida regionali sopra citate. Ciò rende necessario uno specifico intervento della Regione nella sua qualità di Autorità delegante, per il tramite della Giunta regionale che dette direttive ha emanato, volto alla più rigorosa applicazione degli indirizzi sulla valutazione degli impatti cumulativi di cui alla DGR 23 ottobre 2012, n. 2122.

Infine, in parallelo con l'intensificazione delle richieste di insediamento e con l'evoluzione normativa statale, il legislatore regionale è intervenuto in termini estensivi sulla disciplina delle soglie di assoggettamento a VIA e screening degli impianti alimentati da FER (l.r. 17/2007, 25/2007, 31/2008, 13/2010), con l'effetto di aumentare progressivamente il numero degli impianti soggetti a valutazione ambientale (preventiva ed ulteriore rispetto alla valutazione dell'inserimento territoriale prevista nel seno del procedimento autorizzatorio dall'art. 12 d.lgs. 387/2013).

Anche sul versante della disciplina del procedimento la Regione ha inteso integrare il quadro normativo statale, varando norme volte ad aumentare le garanzie di serietà e professionalità degli operatori richiedenti le autorizzazioni; si è prescritta, in particolare, la dimostrazione di adeguati requisiti di capacità economico finanziaria della impresa (l.r. n. 31/2008, art. 4, comma 1 lett. b), di sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa imprenditoriale (l.r. n. 31/2008 art. 4 comma 1 lett. a), di effettività del programma di investimento (l.r. n. 31/2008, art. 4, comma 2).

Ancora, nel settore delle biomasse, con riferimento agli impianti eventualmente previsti in zona agricola, si è ritenuto necessario porre regole a presidio della esistenza di una effettiva correlazione tra centrali energetiche e contesto agrario, introducendo il vincolo della filiera corta (l.r. n. 31/2008 art. 2 comma 4 e comma 5).

Infine, l'intera materia ha avuto una sistemazione complessiva con la l.r. 24 settembre 2012, n. 25, passata quasi del tutto indenne dal vaglio di legittimità della Corte Costituzionale (sentenza n. 307/2013), che a valle di una fase di amplissima consultazione con gli stakeholder, ha disciplinato in modo organico la materia, allo specifico fine di dare soluzione a varie criticità operative e difficoltà applicative derivanti dalla lacunosità e disorganicità del quadro normativo statale.

La maggior parte delle norme, delle prescrizioni e degli istituti introdotti dalla Regione al fine di assicurare un armonico sviluppo delle infrastrutture di produzione, distribuzione e trasporto di energie da fonte rinnovabile è stata interessata da impugnative dinanzi alle più varie sedi giurisdizionali.

Il contenzioso, alimentato dalla rilevanza degli interessi economici connessi al settore, ha raggiunto

volumi elevatissimi, con picchi particolarmente significativi negli anni 2010 e 2012, al punto da formare oggetto di segnalazioni da parte della giurisdizione amministrativa (sono significativi i rilievi svolti dal Presidente del TAR Puglia - Bari in occasione della inaugurazione degli anni giudiziari 2011 e 2013), ed è attualmente in fase di decremento in ragione sia del consolidamento di orientamenti giurisprudenziali univoci, sia della diminuzione delle istanze autorizzative connesse al venir meno o comunque all'abbattimento degli incentivi attualmente erogati per la produzione di energia da FER. E' opportuno richiamare, da ultimo, l'inciso contenuto nella relazione svolta dal Presidente del TAR Puglia - Bari in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, liddove, nel segnalare il decremento del contenzioso in materia di FER, si è dato atto che "In particolare quelle che riguardano lo sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia (da 128 a 79). Segno che questo filone si va stabilizzando, se non proprio esaurendo, in corrispondenza, per altro, con un assestamento della normativa regionale e statale".

E tuttavia, i numerosissimi contenziosi fino ad oggi definiti, sia in sede cautelare che di merito, e le pronunce della Corte Costituzionale, hanno profondamente inciso sull'ordinamento regionale di settore, sopprimendo alcune previsioni, prescrizioni e procedure, ed attenuando la portata applicativa di altre (sancendo, ad esempio, la portata non decadenziale dell'omesso adempimento, da parte delle imprese, ad obblighi previsti dalle norme regionali).

A ciò va aggiunta la circostanza - decisamente preoccupante - che alla diminuzione del contenzioso impugnatorio corrisponde comunque un aumento dei giudizi risarcitori, finalizzati ad ottenere il ristoro, da parte della Regione, di asseriti pregiudizi derivanti da ritardi procedimentali e dinieghi e decadenze ritenuti illegittimi. Inoltre, la gestione dell'istruttoria da svolgersi sulle centinaia di ricorsi finora pervenuti negli anni, man mano che gli stessi arrivano a definizione secondo la fisiologica tempistica del processo amministrativo, costituisce un ulteriore rilevantisimo onere organizzativo per i Servizi interessati e per l'Avvocatura regionale.

In sintesi, l'analisi giuridico-normativa del fenomeno induce a concludere che:

- l'ingresso sul mercato e nei territori delle nuove tecnologie di produzione energetica da FER è stata - di fatto - deregolamentata e fortemente incentivata dal legislatore statale e dalle Istituzioni centrali, in assenza di qualsivoglia forma di programmazione e di coordinamento delle iniziative di infrastrutturazione territoriale;
- la presenza di lacune nell'ordinamento statale e la mancanza o la ritardata emanazione di un minimo di criteri per il corretto inserimento degli impianti e per la verifica e salvaguardia della capacità di carico dei territori hanno reso indifferibili interventi della Regione in funzione sussidiaria;
- detti interventi, operati dalla Regione attraverso norme primarie e secondarie, direttive e linee guida, hanno riguardato e riguardano la materia nei suoi vari risvolti: dall'inserimento paesaggistico e ambientale degli impianti alla disciplina del procedimento, alla garanzia della serietà ed affidabilità degli operatori e dei loro progetti industriali, al concorso delle imprese agli oneri istruttori sostenuti dalle strutture amministrative;
- le misure introdotte dalla Regione al fine di colmare le lacune dell'ordinamento statale di settore sono state in parte caducate e in parte mitigate dagli Organi giurisdizionali volta per volta chiamati a valutare la ammissibilità di misure additive rispetto a quelle statali;
- nonostante l'intervento in funzione sussidiaria della Regione sulle lacune della normativa statale, la realizzazione di impianti alimentati da FER nel territorio ha assunto dimensioni considerevolissime, e tuttavia alle istituzioni locali è tuttora preclusa ogni possibilità di perseguire un più armonico e coordinato sviluppo del settore che tenga conto della vocazione dei territori e dell'ormai rilevantisimo contributo della Puglia alla produzione energetica, sia tradizionale che da FER;
- le criticità attualmente irrisolte includono anche l'impossibilità di fare fronte alla considerevolissima mole di adempimenti imposta dalla pendenza di centinaia di procedure autorizzative, specie ove si consideri la rapidissima scansione di adempimenti e termini procedimentali delineata dal d.lgs. 387/2003, nonché dalla pendenza di molte centinaia di impugnative.

2. Analisi di contesto: specificità del caso Puglia e profili procedurali

Nonostante la progressiva riduzione del numero di nuove istanze di autorizzazione unica per la realizzazione di impianti alimentati da FER, permane in Puglia un volume abnorme di iniziative da parte di soggetti privati in tale settore, in particolare per quanto riguarda gli impianti eolici; ciò è attestato dai dati ufficiali comunicati da Terna SpA riportati in allegato 1 (situazione a luglio 2012) e allegato 2 (situazione ad agosto 2013). Si tratta delle richieste di connessione gestite solo da Terna SpA, ma aggiungendo quelle di Enel Distribuzione SpA la situazione si aggrava ulteriormente. In sintesi, risultano tuttora pendenti richieste di connessione alla rete per circa 30.000 MW di impianti eolici e circa 6.000 MW di impianti fotovoltaici, numeri talmente elevati da rappresentare quasi il 50% dell'intero dato nazionale e che evidenziano un divario di circa 3-4 volte rispetto alle altre regioni meridionali ed insulari ed un divario estremamente significativo rispetto alla media nazionale. Non solo: altro rilievo significativo, che attesta l'estremo coinvolgimento del territorio della Puglia, è il trend di riduzione nel tempo delle richieste di connessione pendenti, trend che in Puglia è meno significativo rispetto alle altre Regioni, nonostante il trascorrere del tempo e l'eliminazione dei meccanismi automatici di incentivazione tariffaria; in particolare per il settore eolico a luglio 2013, rispetto alla precedente relazione di Terna SpA sullo stato della rete del marzo 2012, la potenza di connessione richiesta ancora valida in Puglia si è ridotta solo del 15%, a fronte del 21% in Sicilia e del 22% in Campania.

La complessità degli iter autorizzativi, dovuta tra l'altro alla complessità del quadro normativo come anzi descritto ed alla pluralità di competenze tecniche ed amministrative coinvolte, e comunque connaturata nell'elevato impatto in termini di estensione superficiale degli impianti FER, è stata accentuata dall'ulteriore impatto derivante dalle opere di connessione alla rete elettrica; nella pianificazione mirata (ben diversa da quella progressiva di sviluppo nel tempo della rete elettrica) dei gestori di rete Terna SpA ed Enel Distribuzione SpA, si prevede addirittura la realizzazione di oltre 20 stazioni RTN 380/150 kV, oltre 100 cabine primarie 150/20 kV: si tratta di nodi della rete elettrica che comportano molte centinaia di km di elettrodotti in alta e media tensione per i necessari raccordi alla rete esistente ed agli impianti FER.

Nonostante lo sforzo organizzativo, che ha visto impegnate numerose strutture regionali, in primo luogo i Servizi Energia, Assetto del Territorio, Ecologia ed Avvocatura, che hanno in più fasi saturato la propria capacità di azione amministrativa già solo per le istruttorie degli impianti FER, le esigenze di contemperare l'interesse pubblico a realizzare ulteriori impianti FER, che si andava progressivamente attenuando proprio per la sovrabbondanza di iniziative proposte, con l'interesse pubblico a salvaguardare l'ambiente, il paesaggio, in generale il territorio nelle sue varie componenti, hanno determinato la difficoltà oggettiva di assicurare il rispetto dei termini procedurali previsti dal D. Lgs n. 387/2003.

Il fenomeno insediativo comunque determinatosi ha comunque raggiunto dimensioni considerevolissime, come dimostra l'allegato 3: la Puglia ha il primato nazionale di potenza installata sia per il fotovoltaico che per l'eolico e, sommando le due fonti energetiche, la potenza installata in Puglia ammonta a più di 1,5 volte quella della seconda Regione, vale a dire la Sicilia che ha recentemente disposto una moratoria dei procedimenti autorizzativi (DGR Sicilia n. 319 del 26.9.2013, poi sospesa dal TAR Sicilia) a causa degli impatti paesaggistici degli impianti eolici. E' significativo osservare, in merito all'Allegato 3, che solo la Puglia presenta una potenza fotovoltaica installata superiore a quella delle 4 maggiori Regioni settentrionali (Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna); la Puglia è l'unica Regione ad avere addirittura l'84% della potenza fotovoltaica installata dovuta ad impianti grandi (superiori a 1 MW) e medio-grandi (tra 200 kW e 1 MW), talora non realizzati. Peraltro, la realizzazione di impianti di piccola taglia ha talvolta dissimulato la realizzazione di interventi di maggiori dimensioni attraverso meccanismi elusivi basati sul frazionamento artificioso dei progetti, sui quali si tornerà in seguito.

Si evidenzia che, pur nel quadro di criticità organizzativa descritto, l'Amministrazione Regionale, nel

quinquennio 2009-2013, ha portato a compimento molte centinaia di procedimenti autorizzativi: rilasciando n. 243 Autorizzazioni Uniche per complessivi 3600 MW, indicendo oltre n. 660 Conferenze di Servizi, avviando a chiusura con diniego di autorizzazione diverse centinaia di procedimenti e dichiarando la decadenza di circa 30 autorizzazioni attraverso complessi contraddittori con le società titolari.

Ciò anche in virtù di consistenti investimenti organizzativi e informativi che hanno consentito la completa informatizzazione del procedimento di istruttoria delle istanze di AU non solo tra le strutture regionali coinvolte ma anche con gli enti esterni partecipanti alla fase procedimentale, i quali possono esaminare gli elaborati progettuali, richiedere integrazioni e dare prescrizioni sia in fase esecutiva sia in fase di Conferenza, operando sul portale telematico www.sistema.puglia.it senza scambio di elaborati cartacei con le imprese e con la Regione.

Notevoli progressi si sono registrati anche per quanto riguarda la base cartografica digitale a disposizione, dal secondo semestre del 2012, sia degli operatori del settore che degli enti per verificare preventivamente le interferenze dei progetti proposti con la vincolistica territoriale, ivi compresa quella più specifica introdotta dal R.R. n. 24/2010 prima citato, e con altri impianti esistenti o autorizzati; il Sistema Informativo Territoriale regionale, anch'esso presente sul portale telematico istituzionale, mette a disposizione in modalità di consultazione pubblica i layer contenenti la vincolistica e tutti gli impianti FER autorizzati dalla Regione, dotati di VIA regionale positiva, censiti dai Comuni tramite l'apposito catasto telematico ed infine degli impianti esistenti visibili da ortofoto satellitare periodicamente aggiornata, al fine di rimediare in buona parte alle situazioni in cui i Comuni non hanno provveduto al censimento.

L'attività amministrativa è stata inoltre aggravata dal forte aumento del contenzioso, scaturito inizialmente dalla durata eccessiva delle istruttorie e poi dalle opposizioni agli atti, pareri, provvedimenti adottati dal Servizio Energia e da altre strutture regionali ed enti, che hanno assunto progressivamente ed inevitabilmente contenuti più selettivi a fronte della sovrabbondanza di iniziative nel settore FER; si sono registrati a carico del solo Servizio Energia n° 41 ricorsi nel 2010, n. 110 nel 2011, n. 170 nel 2012 e circa n. 100 nel 2013 (si richiamano le puntualizzazioni svolte nella sezione riservata all'analisi giuridico-normativa). Sul fronte delle valutazioni di impatto ambientale, la gestione amministrativa coordinata dei procedimenti è divenuta estremamente ardua per molteplici ragioni: numerosità dei progetti, loro concentrazione in determinate aree territoriali (specialmente Provincia di Foggia), delega alle amministrazioni provinciali disposta dalla L.R. n. 17/2007 che, perturbata dall'acceso contenzioso amministrativo non di rado sfociato nella nomina di commissari ad acta a carico delle Province, ha di fatto precluso la possibilità di rispettare la priorità cronologica delle istanze di VIA, l'orientamento giurisprudenziale che va consolidandosi nel senso di ritenere circoscritta ad un triennio la validità temporale dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, la difficoltà di accordare proroghe in relazione ai provvedimenti di verifica a causa del quasi sistematico mutamento della situazione di contesto, ed in particolare dal crescente affollamento di impianti FER con conseguenti effetti ed impatti cumulativi che vanno adeguatamente valutati ai fini di un corretto inserimento ambientale e territoriale dei nuovi impianti.

Anche le valutazioni di ARPA Puglia, fin da principio chiamata a supportare l'Amministrazione Regionale nelle istruttorie e connesse Conferenze di Servizi relative agli impianti FER, sono divenute progressivamente più restrittive sotto numerosi aspetti di compatibilità ambientale, al punto da indurre l'Agenzia Regionale ad elaborare criteri di valutazione sistematica degli impatti ambientali cumulativi di detti impianti, criteri poi confluiti ed ampliati nella DGR n. 2122/2012.

In più casi i provvedimenti adottati dal Servizio Energia sulla base delle valutazioni tecniche negative di ARPA sono stati impugnati dalle Società proponenti ed i TAR hanno evidenziato un orientamento sfavorevole (TAR Puglia sez. Bari, nn. 1323-1397-1398-1399/2012; TAR Puglia sez. Lecce, n. 719/2013; TAR Puglia sez. Lecce, n. 2038/2012; TAR Puglia sez. Lecce, n. 718/2012), che ridimensiona il ruolo di ARPA nei procedimenti autorizzativi e comunque impone una riesame delle valutazioni

negative e la riapertura dei procedimenti conclusi negativamente dal Servizio Energia; tali pronunce sono state impugnate e pendono in appello i relativi giudizi.

Per quanto riguarda gli aspetti paesaggistici e di consumo del suolo, il ruolo svolto dalle amministrazioni comunali non è risultato particolarmente incisivo; le autorizzazioni semplificate per impianti FER fino a 1 MW rilasciate dai Comuni per effetto di previgenti disposizioni normative regionali, poi censurate dalla Corte Costituzionale ma comunque poste a base di atti rimasti in molti casi efficaci, nonostante l'annullamento della fonte regolatrice, ai sensi di successive disposizioni statali e circolari ministeriali, non sono state sufficientemente monitorate né per la maggior parte censite, nonostante gli inviti e le diffide della Regione e nonostante i protocolli d'intesa a tal fine stipulati con l'ANCI; sussiste quindi, come già evidenziato, il rischio di frazionamenti artificiali di impianti superiori alle soglie di potenza consentite in ambito di autorizzazioni semplificate comunali, come evidenziato da varie inchieste della magistratura penale, ma soprattutto ne è derivata una sostanziale impossibilità di valutare appieno la diffusione e l'impatto degli impianti FER; ciò ad onta delle analitiche indicazioni formulate dall'Ufficio Energia in ordine agli indici sintomatici da considerare in un'ottica antielusiva, che hanno a addirittura anticipato le successive previsioni antielusive poste dalle Linee guida statali di cui al DM 10/9/2010 e dal regolamento regionale 24/2010.

Anche gli organi del Ministero per i Beni Artistici e Culturali hanno chiesto il supporto dei Comuni subordinando le proprie autorizzazioni paesaggistiche ad una ricognizione più aggiornata da parte dei Comuni stessi in merito alla vincolistica ed alla situazione territoriale, ma non sempre lo scambio informativo avviene in maniera rapida ed esaustiva; ha quindi sopperito la Regione, avviando una interazione più sistematica tra i Servizi Assetto del Territorio ed Energia con la Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici e con la Direzione regionale MIBAC; ciononostante, la situazione paesaggistica ed ambientale nei confronti degli impianti FER in molte aree non è ancora sotto controllo.

3. Analisi di contesto: profili infrastrutturali e di economicità del sistema elettrico

Un eccesso di iniziative nel settore FER determina una serie di effetti negativi sul sistema elettrico nazionale che non sono stati adeguatamente contemplati dalla normativa statale e che si aggiungono alla pressione territoriale degli impianti e delle relative opere di connessione.

In primo luogo la ricaduta delle incentivazioni tariffarie sulla tariffa elettrica nazionale; la Strategia Energetica Nazionale (SEN), diffusa in consultazione pubblica dal Ministero per lo Sviluppo Economico ad ottobre 2012, già evidenziava che il peso delle suddette incentivazioni rappresentava nel 2011 la seconda voce più elevata di costo per la bolletta elettrica del Paese, seconda solo al costo delle fonti primarie convenzionali (gas, olio combustibile, carbone e relative centrali di produzione), come indicato chiaramente dall'allegato 4 estratto appunto dalla SEN. Da interlocuzioni con il GSE SpA, si è appreso che nel 2013 gli incentivi tariffari erogati per gli impianti eolici e fotovoltaici hanno superato gli 11 miliardi di euro.

Ciò appare particolarmente grave e contraddittorio laddove si consideri che l'Italia fa registrare, sempre sulla base dei dati riportati nella SEN, il prezzo dell'energia elettrica più elevato rispetto ai principali paesi europei ed il più basso livello di emissione di anidride carbonica pro-capite.

Oltre al costo diretto delle incentivazioni tariffarie alle FER, sussiste un costo indiretto attualmente non quantificato da fonti ufficiali ma certamente assai considerevole che è quello degli interventi di potenziamento delle infrastrutture elettriche necessaria a raccogliere, utilizzare o dispacciare l'energia prodotta dagli impianti FER, il cui apporto è notoriamente non programmabile. Gli interventi per la realizzazione di nuovi elettrodotti di interconnessione della Rete di Trasmissione Nazionale, per il potenziamento di elettrodotti esistenti e per la realizzazione di nodi di raccolta e trasformazione in alta ed altissima tensione, infatti, vengono pianificati ed effettuati da Terna SpA attraverso meccanismi di remunerazione del capitale investito che attingono, ovviamente, sempre dalle bollette elettriche degli utenti. Anche su tale fronte di criticità, la Puglia predomina nello scenario nazionale: il Piano di Sviluppo della RTN elaborato da Terna SpA, comprende una sezione in cui sono descritti e programmati gli interventi finalizzati a gestire la "maggior produzione da FER", maggiore rispetto a quella che la rete

elettrica è in grado attualmente di contenere e dispacciare; l'allegato 5 è estratto dalla versione aggiornata del 2014 del suddetto Piano di Sviluppo e dimostra che a fronte di n. 2 interventi previsti nell'intero Nord e Cento Italia, ne risultano programmati diversi, per lo più interni ai rispettivi territori, per la Sicilia e le altre Regioni meridionali, mentre in Puglia ne risultano necessari ben 12, di cui n. 3 relativi a nuovi elettrodotti di interconnessione interregionale. Si tratta di elettrodotti simili alla famosa linea "Matera - S. Sofia" che vengono autorizzati con complessi procedimenti autorizzativi in capo al Ministero per lo Sviluppo Economico, per i quali la Legge prevede, anche in quel caso, durata massima di 180 giorni, ma di fatto la complessità dell'iter comporta durate sistematicamente pluriennali e, non di rado, ulteriori annosi problemi in fase esecutiva, anche legati all'ostilità territoriale con la quale sono spesso accolte simili opere. I restanti n. 9 interventi urgenti progettati da Terna SpA riguardano stazioni di raccolta ad altissima tensione 380 kV: si tratta di colossali impianti, aventi dimensioni comprese tra 4 e 6 volte l'estensione di un campo di calcio, che comportano l'impatto addizionale dovuto agli elettrodotti che convergono verso di esse, normalmente due raccordi a 380 kV ed almeno una decina di linee a 150 kV; l'iter autorizzativo delle stazioni è a cura della Regione ed è caratterizzato quasi sempre da forti resistenze di enti paesaggistici e proprietari terrieri, tant'è che le autorizzazioni finora concluse positivamente sono poche ed in due casi le autorizzazioni rilasciate sono state ritirate a seguito di successivi approfondimenti o di pareri della Soprintendenza ai beni paesaggistici.

Appare evidente, quindi, che la "maggior produzione da FER" rilevata da Terna SpA per la Puglia, determina da un lato ingenti costi di infrastrutturazione che ricadono sulla tariffa elettrica, dall'altro impatti territoriali aggiuntivi notevolissimi dovuti alle opere elettriche, il tutto accompagnato da profonde incertezze sui tempi di realizzazione.

Nel frattempo, però, gli impianti FER già in esercizio continuano a produrre energia che deve essere utilizzata o dispacciata; quando la domanda di energia è contenuta e le infrastrutture di raccolta e dispacciamento raggiungono il limite della attuale capacità, si verifica il fenomeno di assoluta anti-economicità noto come Mancata Produzione Eolica (MPE), che consiste nella limitazione o addirittura nello spegnimento di alcuni impianti eolici per evitare i gravissimi rischi della sovrapproduzione nel sistema elettrico (aumento di frequenza, sovraccarico delle linee, black-out prolungati). L'antieconomicità deriva dal fatto che l'energia che sarebbe stata prodotta dagli eolici spenti o limitati, calcolata con parametri statistici, viene comunque remunerata al produttore, sempre attingendo alla tariffa elettrica nazionale. L'allegato 6 riporta il dato nazionale della MPE e la sua localizzazione: si evince facilmente che si tratta di un problema quasi integralmente concentrato in Campania ed in Puglia, che da solo dovrebbe determinare, nell'ambito di un piano energetico nazionale completo e strutturato, forti vincoli all'ulteriore sviluppo di impianti FER nelle aree critiche.

Anche sul piano della distribuzione di energia elettrica, gestita in Puglia da Enel Distribuzione SpA, su porzioni della rete caratterizzate da livelli di media e bassa tensione, si riscontrano le criticità derivanti dall'eccesso di iniziative nel settore degli impianti FER; Enel Distribuzione SpA, nell'ambito di una presentazione finalizzata all'assegnazione di fondi comunitari per interventi sulla rete elettrica di competenza, ha evidenziato che "la Puglia è l'area con più elevato livello di criticità in Italia, contando ben n. 49 Comuni critici, vale a dire territori in cui la generazione di energia supera il consumo con forti problemi nella gestione del servizio".

I profili infrastrutturali e di economicità del sistema elettrico fin qui sinteticamente analizzati, obbligano l'Amministrazione Regionale a porsi il problema della insostenibilità delle ulteriori iniziative pendenti nel settore FER, con riguardo sia agli obiettivi di "burden-sharing" assegnati alla Puglia sia al bilancio energetico regionale. L'allegato 7 riposta il bilancio energetico regionale 2012, il più recente reso disponibile da Terna SpA: la conclusione immediata è che la Puglia esporta oltre il 45% dell'energia elettrica che produce ed ancora che la quota di energia prodotta da fonte eolica e fotovoltaica corrisponde al 40% circa dei consumi elettrici complessivi. Nel settore elettrico, pertanto, l'obiettivo medio europeo di coprire il 20% dei consumi con energia da fonti rinnovabili entro il 2020, è stato raggiunto e doppiato in Puglia con 8 anni di anticipo, il che consente di compensare ampiamente

eventuali ritardi (attualmente in corso di quantificazione) nel settore delle rinnovabili termiche (riscaldamento da cogenerazione o biomassa, bio-combustibili per i trasporti).

4. Analisi di contesto: Azioni della Regione in materia di efficienza energetica

L'azione propulsiva svolta dalla Regione nel settore energetico è stata rivolta precipuamente al miglioramento delle performance energetiche degli edifici e quindi al contenimento dei consumi.

In particolare, i progetti finanziati nel settore dell'energia sono stati individuati in coerenza con gli indirizzi generici di politica energetica e con gli obiettivi generali del P.E.A.R (Piano Energetico Ambientale Regionale), nonché con le opportunità presenti nel Programma Operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico". In particolare, l'obiettivo perseguito è quello di promuovere il risparmio e l'efficienza energetica sia nelle amministrazioni pubbliche, sia nel sistema produttivo.

I programmi di investimento promossi dalla Regione Puglia e dagli enti locali sono finalizzati a favorire lo sviluppo e la diffusione dell'efficienza energetica e l'ottimizzazione del sistema nel suo complesso, secondo le Linee Guida vigenti (modificate da ultimo con D.G.R. n. 2561 del 22/11/2011). Con particolare riferimento al miglioramento della sostenibilità ambientale (raggiungendo il livello 2 di efficientamento energetico degli edifici pubblici come predisposto dal Protocollo Itaca).

Con la D.G.R. n. 416 del 10/03/2011 è stata approvata la Circolare n. 2/2011 che fornisce indicazioni in merito alle procedure autorizzative e abilitative di impianti fotovoltaici collocati sugli edifici e sui manufatti in genere.

Nell'ambito della "Promozione del risparmio energetico e dell'impiego di energia solare nell'edilizia pubblica non residenziale" la realizzazione degli interventi di efficientamento energetico è stata affidata alle Aree Vaste.

A seguito della conclusione (nel dicembre 2011) della fase di individuazione e selezione da parte dei territori di tutti gli interventi da realizzare, per un ammontare complessivo di circa 50 M€, è stata avviata, a partire dal 13 gennaio 2012, la procedura di finanziamento di un primo gruppo di interventi, con la sottoscrizione dei relativi disciplinari.

Si tratta di 53 Comuni appartenenti a 6 Aree Vaste ("Metropoli Terra di Bari", Valle d'Itria", "Area Vasta Brindisina", "Salento 2020", "Lecce 2005?2015", "Area Vasta Tarantina") e una Provincia (Brindisi).

Risparmio energetico e produzione da fonti rinnovabili (I Tranche): al 31 dicembre 2013 l'Azione è in piena esecuzione, così come già comunicato nella relativa scheda di monitoraggio. Nello specifico, a seguito dell'attività di selezione da parte delle Aree Vaste sono stati finanziati 93 interventi, con la sottoscrizione dei relativi disciplinari, per un importo complessivo pari a circa 55M€. Gli interventi riguardano 80 Comuni e 2 Province (Brindisi e Foggia). Si tratta di strutture pubbliche che comprendono 74 edifici scolastici, 18 sedi municipali e un mercato floricolo. Alla fine del 2013, 33 interventi registrano un avanzamento lavori pari al 65% del valore dell'investimento.

Efficientamento energetico scuole II tranche: l'Azione è stata avviata con DGR n. 2823/2011 e a seguito di selezione degli interventi da parte delle Aree vaste sono stati finanziati 95 interventi, per un importo complessivo di oltre 60 M€.

Si tratta esclusivamente di edifici scolastici di vari ordini e gradi che coinvolgono, in qualità di beneficiari, oltre 70 Comuni e 2 Province (Foggia e Brindisi). Ad oggi risultano sottoscritti 93 e, di questi, 29 hanno presentato lo studio di fattibilità, propedeutico alla progettazione vera e propria dell'intervento che sarà posta in gara per l'individuazione dell'impresa realizzatrice dei lavori.

Con il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali (2014 - 2020) si prevede di dare ulteriore impulso sia alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o di uso pubblico, sia all'abbattimento delle emissioni e dei consumi energetici nelle imprese, sia infine all'integrazione delle FER nel patrimonio immobiliare attraverso la generazione distribuita e lo sviluppo dei sistemi di distribuzione intelligenti.

Per assicurare l'integrale conseguimento degli obiettivi perseguiti è necessario superare l'attuale stato di saturazione virtuale della rete elettrica determinato dai numerosissimi preventivi di connessione rilasciati

dai gestori di rete in favore dei grandi impianti eolici e fotovoltaici, ed anche sotto tale profilo si rende necessaria una interlocuzione con le Autorità centrali competenti.

Sulla base di tale articolata ricognizione delle criticità connesse al fenomeno delle FER in Puglia, ritenuto, con il presente provvedimento:

- di invitare e diffidare le Province, sotto comminatoria di revoca della delega di funzioni, a dare piena e immediata attuazione alle direttive regionali in materia di valutazione di impatti cumulativi;

- di disporre, al fine di consentire alla Regione di svolgere adeguatamente il proprio ruolo di Autorità delegante, che le Province, nei provvedimenti di competenza di verifica di assoggettabilità a VIA o VIA pubblicati a norma di legge, indichino dettagliatamente le modalità di valutazione degli impatti cumulativi adottate, specificando l'ampiezza degli ambiti territoriali considerati e le componenti considerate, con particolare riguardo a quelle indicate negli indirizzi dettati con DGR 23 ottobre 2012, n. 2122, ossia il paesaggio, la biodiversità, la sicurezza e salute umana, il suolo e sottosuolo, esplicitando con particolare puntualità le ragioni che hanno eventualmente portato alla conclusione dell'irrelevanza o assenza di impatti cumulativi;

- di dover proporre una tempestiva interlocuzione con le Autorità centrali, in particolare con il Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di rappresentare le peculiari criticità che caratterizzato lo sviluppo delle FER in Puglia e di richiedere un immediato intervento che, nelle more dell'approvazione del Piano Energetico Nazionale, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi europei di risparmio energetico per il 2020 e gli obiettivi intermedi e finali assegnati alla Regione Puglia dal Decreto 15 marzo 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico (burden sharing) in termini di incremento della quota complessiva di energia da fonti rinnovabili, consenta alla Regione, con il Piano Energetico Ambientale Regionale di cui alla L. 10/1991 "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", di dettare disposizioni cogenti atte a indirizzare la produzione energetica nella regione verso un mix equilibrato per dimensioni e tipologie di impianti da fonti rinnovabili, anche ponendo un limite massimo alla realizzazione di impianti di grande taglia, in particolare su suolo agricolo.

COPERTURA FINANZIARIA

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

Il presente provvedimento è di competenza della Giunta Regionale, ai sensi delle Leggi Costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001, nonché dell'art. 44, comma 1, della L.R. n. 7/2004 "Statuto della Regione Puglia".

Gli assessori relatori, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propongono alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

udita la relazione e la conseguente proposta degli Assessori proponenti;

vista la dichiarazione posta in calce al presente provvedimento da parte dei Dirigenti dei Servizi interessati e dai corrispondenti Direttori di Area, nonché dall'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale,

a voti unanimi espressi nei modi di legge,

DELIBERA

- di prendere atto delle premesse che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
- di dover proporre una tempestiva interlocuzione con le Autorità centrali, in particolare con il Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di rappresentare le peculiari criticità che caratterizzano lo sviluppo delle FER in Puglia e di richiedere un immediato intervento che, nelle more dell'approvazione del Piano Energetico Nazionale, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi europei per il 2020 e gli obiettivi intermedi e finali assegnati alla Regione Puglia dal Decreto 15 marzo 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico (burden sharing) in termini di incremento della quota complessiva di energia da fonti rinnovabili, consenta alla Regione, con il Piano Energetico Ambientale Regionale di cui alla L. 10/1991 "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", di dettare disposizioni cogenti atte a indirizzare la produzione energetica nella regione verso un mix equilibrato per fonti rinnovabili e tipologie di impianti, anche ponendo un limite massimo alla realizzazione di impianti di grande taglia, in particolare su suolo agricolo;
- di dare mandato, a tali fini, al Presidente della Giunta Regionale;
- di disporre, al fine di consentire alla Regione di svolgere adeguatamente il proprio ruolo di Autorità delegante, che le Province, nei provvedimenti di competenza di verifica di assoggettabilità a VIA o VIA pubblicati a norma di legge, indichino dettagliatamente le modalità di valutazione degli impatti cumulativi adottate, specificando l'ampiezza degli ambiti territoriali considerati e le componenti considerate, con particolare riguardo a quelle indicate negli indirizzi dettati con DGR 23 ottobre 2012, n. 2122, ossia il paesaggio, la biodiversità, la sicurezza e salute umana, il suolo e sottosuolo, esplicitando con particolare puntualità le ragioni che hanno eventualmente portato alla conclusione dell'irrelevanza o assenza di impatti cumulativi;
- di invitare e diffidare le Province a dare piena e immediata attuazione alle direttive regionali in materia di valutazione di impatti cumulativi, sotto comminatoria di revoca della delega di funzioni;
- di pubblicare il presente provvedimento sul B.U.R.P.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Avv. Davide F. Pellegrino Angela Barbanente