

FONTI RINNOVABILI: MINACCIA VS OPPORTUNITA'

Daniele Rallo Luca Rampado, Urbanisti

(13.06.2025) danral@libero.it, lucarampado79@virgilio.it.

INTRODUZIONE

Il tema legato alle energie alternative e alle fonti rinnovabili è entrato con prepotenza nel dibattito legislativo dell'ultimo decennio. La consapevolezza che Europa e Stati nazionali hanno fatto proprio le ragioni della sostenibilità ambientale e che la abbiano tradotte in azioni concrete è sicuramente un fatto positivo anche se un po' in ritardo rispetto la cultura scientifica. E' appena il caso di ricordare che nei primi anni settanta ricercatori del MIT americano avevano lanciato l'allarme con una ricerca finalizzata a capire quanto tempo sarebbero ancora durate le risorse prodotte dalla Terra che l'uomo stava sfruttando. Il titolo del libro che pubblicarono era significativo quanto allarmante: I limiti dello Sviluppo (1). Con analisi matematiche dettagliate facevano delle previsioni a medio-lungo termine dimostrando che se lo sfruttamento delle risorse continuava ai ritmi attuali, cioè degli anni '60-'70, si sarebbero esaurite dopo 70-100 anni. Non sufficientemente creduti dalla stessa comunità scientifica, ma soprattutto dal mondo dell'imprenditoria e della politica, furono costretti a produrre un secondo volume con la pubblicazione di tutti i dati e le formule aritmetiche per dimostrare come erano arrivati a tali conclusioni (2). Purtroppo le previsioni si stanno avverando, anzi, con una accelerazione maggiore di quanto originariamente preventivato.

A fronte di queste ipotesi sulla scia dello sviluppo infinito e inarrestabile la politica non ha attivato azioni adeguate perdendo decenni utili. La distanza tra la ricerca scientifica e la decisione politica è stata abissale: 40-50 anni (sic!). Alla definizione di sviluppo si è affiancato il termine "sostenibile" e si è iniziato a ragionare su come eliminare quello "in-sostenibile". E a tradurre in azioni le scelte future attraverso piani, programmi e finanziamenti. Il politico-legislatore ha iniziato a fare la sua parte. A tutto ciò si sono aggiunte in modo prepotente nuove e inaspettate crisi, quella economica, quella sanitaria ma soprattutto la Guerra Russo-Ucraina in Europa che è diventata anche una guerra di controllo delle fonti energetiche tradizionali, energia e gas in primis.

La produzione legislativa nazionale, derivata dalle politiche comunitarie, è stata in questo campo schizofrenica. In pochi anni si sono succedute leggi e provvedimenti per cercare di attivare, anche con cospicui finanziamenti, e agevolare l'imprenditoria all'investimento in tale settore (3). Dal fotovoltaico all'eolico, al controllo e immagazzinamento di queste energie con il sistema Battery Energy Storage System (BESS) per compensare l'intermittenza delle fonti legate al tempo atmosferico.

Ma l'inserimento di tali nuovi impianti non può che avere una ricaduta sul territorio. Fotovoltaico, eolico, BESS devono essere collocati a terra e quindi "consumare" aree agricole e creare un impatto notevole sia come quantità di spazio (fotovoltaico e BESS) sia come qualità di paesaggio (eolico). Dal tema di strategia energetica nazionale si è passati immediatamente ad un tema urbanistico: dove collocare tali impianti.

MINACCIA

Sulla spinta del dibattito ambientalista il politico-legislatore ha rincorso le specificazioni per poter addivenire ad una scelta di carattere strategico-economica da equilibrare con la salvaguardia del territorio-ambiente-paesaggio e della sostenibilità. L'equilibrio tra le scelte diventa sempre più difficile in quanto alla fine risultano tutte strategiche a livello globale e le azioni dovrebbero essere prese a tale livello.

L'urbanistica, materia non di pertinenza europea, inevitabilmente però entra in contatto fisico con la politica energetica che però è considerata di *"pubblico interesse e di pubblica utilità"* sovraordinata alle scelte territoriali. La collocazione degli impianti di energia rinnovabile è espressamente prevista anche in "zona agricola" in attuazione della Direttiva Europea (4) di promozione delle fonti energetiche rinnovabili. Il Decreto Lgs di riferimento prevede la possibilità di installare tali impianti in zone classificate agricole dallo strumento urbanistico con il limite della tutela e valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale. L'individuazione dei contesti da tutelare è demandata alle Regioni forse un po' in modo pilatesco: o è un tema strategico nazionale o è un tema urbanistico di competenza regionale! Fermo restando che se le Regioni non avessero deciso secondo la tempistica le proposte di intervento devono essere comunque prese in considerazione e vagliate caso per caso.

Le Regioni si sono attivate seppur con estrema difficoltà e hanno scelto di individuare per negativo le aree in cui non si possono collocare gli impianti (Veneto) oppure, all'opposto, di eliminare completamente la possibilità di inserire tali impianti (Sardegna. Legge subito contestata a livello statale).

Il Veneto con la Legge Regionale 19 luglio 2022, n. 17 ha disciplinato la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra. Successivamente la Direzione Agro-ambiente e Pianificazione Territoriale, ha fissato i criteri e gli indirizzi operativi per l'individuazione delle aree agricole di pregio, in attuazione della legge 17/22 (5), approvate con D.G.R. n. 312 del 21 marzo 2023. L'individuazione delle aree non idonee e quindi di pregio però è stata demandata alle province e Città metropolitana di Venezia (art. 5 L.R. n° 17/2022) le quali devono provvedere *"sentiti i comuni e avvalendosi del Tavolo Tecnico previsto dalla stessa legge regionale (art. 7, c. 6)"*. Tavolo Tecnico che ha prodotto a sua volta una metodologia qualificata di indirizzo per le Province procedendo ad una definizione di maggior dettaglio che tenga conto delle specificità territoriali e paesaggistiche delle varie province ed elaborando degli Indirizzi operativi per supportare tale applicazione.

Dopo una attenta analisi del Quadro Conoscitivo generale, degli strumenti di livello regionale e delle caratteristiche dei territori agricoli, la conclusione viene demandata alle province affermando che *"risulta difficile individuare a priori un'estensione minima o massima di superficie da attribuire alle aree agricole di pregio. Quest'ultime, in linea generale, si configurano come porzioni circoscritte di territorio provinciale che condividono caratteristiche omogenee, in riferimento alle quali si ritiene possano essere unitariamente attuate, sulla base di valutazioni di carattere geografico, agricolo, storico, paesaggistico ed insediativo, azioni strategiche di tutela dalle trasformazioni territoriali."* Tuttavia il testo regionale mette sull'avviso le province specificando che non possono essere posti *"divieti generalizzati e non motivati"* in quanto trattasi di materia di pubblica utilità e di strategia nazionale.

La tecnica impiantistica, nel frattempo, si evolve più rapidamente. Dal fotovoltaico con i pannelli

collocati a terra si è passati all'agro-fotovoltaico, cioè ai pannelli sollevati da terra in cui l'area sottostante è possibile utilizzarla per colture agricole, seppur con molta difficoltà. Oppure i pannelli fotovoltaici galleggianti, anche detto fotovoltaico-flottante, inseriti per es. in ex-cave abbandonate ora laghetti artificiali o in invasi per irrigazione o trattamento reflui (6). Fermo restando la possibilità di inserirli sopra i tetti delle attività produttive, i capannoni delle fabbriche di cui nel Veneto si abbonda. Oppure sulle aree delle caserme dismesse di cui, per esempio, è ricca la regione Friuli Venezia Giulia. Ma questo implica una scelta politica più avanzata da attuare con la partecipazione dei privati proprietari nel primo caso o, nel secondo caso, con un organismo statale che ha giurisdizione sulle forze armate di non facile trattativa. In questo secondo caso si inserisce anche il controllo della Sovrintendenza in quanto edifici/aree pubbliche di oltre 70 anni. I criteri adottati e consigliati dal documento degli indirizzi sono di tipo generale e riconducibili alla strumentazione regionale. Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) che individua le aree ad "elevata utilizzazione agricola" con presenza anche di "di contesti figurativi di valore paesaggistico e di identità locale" e aree ad agricoltura mista con presenza di "naturalità diffusa con ruolo di presidio del territorio di "mantenimento della diversità degli ecosistemi" (PTRC, NT art. 7). Le aree sono però cartografate (ancorché informaticamente) ad una scala "grande" (1:250.000) che poco aiutano alla definizione alla scala inferiore (1:5.000) che è quella che interessa l'operatività comunale. Il secondo criterio è la "capacità d'uso del suolo agricolo" individuati per tipo di Classe di produttività. Sono individuate due Classi:

Classe I: suoli arabili senza o con poche limitazioni all'utilizzazione agricola. Non richiedono particolari pratiche di conservazione e consentono un'ampia scelta tra le colture diffuse nell'ambiente.

Classe II: suoli arabili con moderate limitazioni, che riducono la scelta colturale o che richiedono alcune pratiche di conservazione, quali un'efficiente rete di affossature e di drenaggi.

La individuazione è quindi stata "passata" alle Province. Ma anche in questo caso si sono dimostrate approssimative lasciando margini di discrezionalità alla interpretazione comunale.

OPPORTUNITÀ

La scelta di accogliere l'installazione di impianti delle rinnovabili può essere considerata però anche come una opportunità. La legge introduce il concetto di compensazione ambientale. Inoltre i provvedimenti sugli oneri di urbanizzazione e sull'imposta IMU possono permettere ai comuni di introiettare contributi in fase sia di pratica edilizia una tantum e sia ogni anno per l'imposta municipale unica. Anche per questo tema il legislatore non è chiaro e un po' ondivago nel tempo. Secondo l'articolo 12, comma 6, D.Lgs. n° 387/2003, *"l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province [...]"* ma lo stesso comma continua affermando che *"l'autorizzazione unica può prevedere l'individuazione di misure compensative [...] a favore degli stessi comuni da orientare su interventi di miglioramento ambientale [...]"*. Queste misure compensative non possono *"essere superiori al 3% dei proventi [...] derivanti dalla valorizzazione dell'energia elettrica prodotta dall'impianto."*

Sembra che tali misure siano possibili solo per l'Ente Locale se però non vi sono indicazioni regionali o provinciali (sic). Ad un successivo punto infatti le Linee Guida del D.M. affermano che *"le misure compensative sono definite in sede di Conferenza di Servizi anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali e non possono unilateralmente essere fissate dal singolo Comune."* (La confusione è grande sotto il cielo!)

Molto difficile è anche stabilire il quantum che deve essere pari o inferiore al 3% dei proventi. Proventi che vengono stabiliti a fine anno e dipendono dai prezzi liberi del mercato dell'energia, alquanto volubili e controllabili solo attraverso il bilancio annuale della ditta imprenditrice.

Un successivo Decreto Legislativo (n° 190/2024) che ha per oggetto la disciplina dei regimi amministrativi entra nel merito anche delle compensazioni. Nella procedura abilitativa viene specificato che per gli interventi che comportano una soglia di potenza superiore a 1MW il promotore all'interno del progetto complessivo deve anche provvedere ad *“un programma di compensazioni territoriali al comune interessato non inferiore al 2 per cento e non superiore al 3 per cento dei proventi.”* (art. 8, comma 4). All'interno della autorizzazione unica il proponente deve presentare un esplicito progetto atto al *“ripristino dei luoghi [...] a seguito della dismissione dell'impianto con il calcolo dei relativi costi e le garanzie finanziarie”*. Inoltre deve essere presentato il progetto *“delle compensazioni ambientali a favore dei comuni considerate indispensabili in sede di Conferenza di Servizi [...]”* (art.9, comma 5).

La misura della compensazione viene ri-confermata tout-court dalla Regione Veneto nella legge di adeguamento del maggio 2025 (7).

COMPENSAZIONE: IL MODELLO VENETO

Ma il concetto di compensazione non può non confrontarsi con la legislazione urbanistica regionale. E' dall'entrata in vigore nel 2004 della legge del governo del territorio che nel Veneto sono stati introdotti i concetti di perequazione, compensazione e credito edilizio. Da oltre vent'anni i comuni hanno affrontato questi temi e hanno attivato buone pratiche per metterli in pratica. Alcuni con le risorse (scarse) interne, altri affidando incarichi esterni a specialisti del settore, urbanisti-periziali o professori di estimo. Il riferimento è stato quello attuato alcuni anni addietro con i Programmi Complessi indetti dal Ministero dei Lavori Pubblici proprio per sperimentare nuovi strumenti per fare urbanistica con l'apporto delle risorse private. Da quella sperimentazione ne è discesa una pratica che è stata presto codificata in pochi ed essenziali passaggi burocratici e attuata a livello comunale. Fissati gli obiettivi preliminari (il cd Documento del Sindaco previsto dalla L.U.R.) il comune presenta un Avviso-Bando pubblico in cui tutti i cittadini possono presentare domanda per essere inseriti nello strumento urbanistico redigendo. Le istanze vengono vagliate tecnicamente e per quelle accoglibili si raggiunge un Accordo Pubblico Privato attraverso la sottoscrizione di una Convenzione o di un Atto unilaterale d'obbligo. L'accordo prevede la quantificazione della compensazione/perequazione per la realizzazione delle opere pubbliche richieste. In alternativa la cifra stabilita può essere versata alla cassa pubblica ed entrare in una speciale voce di Bilancio di scopo. Solo dopo la sottoscrizione il progetto viene inserito nello strumento urbanistico e rimane valido per cinque anni dalla approvazione dello stesso.

Il calcolo della cifra viene stabilita tenendo conto della differenza tra il vantaggio ex-post ed il valore ex-ante. Il surplus viene suddiviso tra attore pubblico, il comune, ed attore privato, il proponente immobiliare. Questa metodologia di calcolo solo dieci anni dopo (2014-2020) è entrata anche nella legislazione nazionale nel Testo unico edilizia all'articolo del Contributo per il rilascio del permesso di costruire, cioè degli oneri di urbanizzazione che devono essere versati dal privato (8) definendolo Contributo Straordinario. Per analogia e per il principio di sussidiarietà che individua il Comune come ente che “governa” il territorio il concetto di compensazione-perequazione può essere traslato di competenza. Del resto la legge nazionale esplicita sempre che vengono fatti salvi eventuali regolamenti e provvedimenti di livello regionale o comunale. Ciò apre ad una nuova prospettiva, realmente compensativa per la realizzazione degli impianti ad alta redditività. Il valore del suolo da agricolo (ex-ante) assume un valore legato alla potenzialità della installazione (ex post) e ai proventi attesi basati sul business-plan aziendale pluriennale. Al comune spetta la scelta dell'opera pubblica da effettuare che non può essere solo di carattere ambientale. Il concetto di base è quello che, seppur le rinnovabili vanno oltre la politica

urbanistica, le stesse hanno una ricaduta sul territorio che è governato dalla politica urbanistica. Gli impianti sicuramente producono un “danno ambientale”, per esempio il semplice consumo di suolo agricolo, che deve essere compensato a favore della Comunità locale governata dal Comune. L'impianto occupando territorio e portando ricavi annuali è anche, ovviamente, una attività economica che produce reddito e come qualsiasi altra attività deve essere sottoposta all'Imposta Municipale Unica. Nelle Tabelle approvate dal consiglio comunale, però, questa tipologia non è ancora considerata. Anche in questo caso si deve ragionare per analogia. Per esempio come per il caso dell'attività di Campeggio o di Sosta-Deposito annuale di Camper. In casi analoghi i comuni hanno preso la tariffa utilizzata per la destinazione d'uso commerciale applicandola in una quota percentuale tra il 10% ed il 20% in quanto la copertura del terreno è molto ampia. Oppure, in alternativa, applicando la tariffa per i terreni liberi con destinazione urbanistica di zona omogenea di tipo “F”, cioè di riservata ai servizi pubblici con vincolo non espropriativo. Le soluzioni e le possibilità legislative ci sono, basta applicarle. Si tratta di cogliere l'occasione favorevole/obbligatoria di rinnovare completamente la politica energetica con l'apporto del privato ma anche di compensare il “sacrificio” pubblico per il territorio che le deve accogliere.

(1) Il *Rapporto sui limiti dello sviluppo* (dal libro *The Limits to Growth I limiti dello sviluppo*), commissionato al MIT dal Club di Roma, fu pubblicato nel 1972, autori Donella Meadows, Dennis Meadows, Jørgen Randers e William W. Behrens III.

(2) Nel 1992 è stato pubblicato un primo aggiornamento del Rapporto, col titolo *Beyond the Limits* (oltre i limiti), nel quale si sosteneva che erano già stati superati i limiti della "capacità di carico" del pianeta.

Un secondo aggiornamento, dal titolo *Limits to Growth: The 30-Year Update* è stato pubblicato il 1º giugno 2004 dalla Chelsea Green Publishing Company. In questa versione, Donella Meadows, Jørgen Randers e Dennis Meadows hanno aggiornato e integrato la versione originale, spostando l'accento dall'esaurimento delle risorse alla degradazione dell'ambiente. Nel 2008 Graham Turner, del Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO) Australiano, ha pubblicato una ricerca intitolata «Un paragone tra *I limiti dello sviluppo* e 30 anni di dati reali» in cui ha confrontato i dati degli ultimi 30 anni con le previsioni effettuate nel 1972, concludendo che i mutamenti nella produzione industriale e agricola, nella popolazione e nell'inquinamento effettivamente avvenuti sono coerenti con le previsioni del 1972 di un collasso economico nel XXI secolo.

(3) Solo per citare i maggiori interventi in campo legislativo e regolamentativo: a) DECRETO Ministero Sviluppo Economico 10 settembre 2010, Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. b) DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 199, Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. c) DECRETO-LEGGE 15 maggio 2024, n. 63, Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale. (Art.5, Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo per impianti fotovoltaici), d) 2022-Giugno, Ministero della Transizione Ecologica, Linee Guida in materia di impianti agro-fotovoltaici. A sua volta Inoltre ogni Regione ha emanato delle proprie leggi nel campo su preciso rimando dalla legislazione nazionale. Per es. la Regione Veneto e) LR 19 luglio 2022, n. 17, Norme per la disciplina per la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra. f) Regione Veneto, Direzione Agro-ambiente, Programmazione e Gestione ittica e faunistico-venatoria Direzione Pianificazione Territoriale, allegato a DGR n. 312 del 21 marzo 2023, criteri e indirizzi operativi per l'individuazione delle aree agricole di pregio di cui alla Lr n. 17/2022 (art. 3, comma 1, lettera c, punto 4).

(4) Art. 12, comma 1, D.lgs. n. 387/2003 “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”.

(5) LR n. 17/2022 (art. 3, comma 1, lettera c, punto 4).

(6) Tali esempi sono presenti da tempo soprattutto in Cina, Giappone, Singapore, USA e, in Europa, in Francia e Inghilterra, (wikipedia)

(7) Legge Regionale 2 del 4 marzo 2025, art.5 – valutazione dei progetti, ai fini della valutazione dei progetti di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, nei procedimenti autorizzatori è necessario considerare: “..... i) *un programma di compensazioni ambientali e territoriali*, *Nel caso di impianto soggetto a procedimento autorizzatorio unico il programma di compensazioni ambientali e territoriali non è inferiore al 3 per cento dei proventi*”.

(8) TUE DPR 380/01 e successive modifiche. Comma 4, lettera d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche. (lettera aggiunta dall'art. 17, comma 1, lettera g), legge n. 164 del 2014, poi così modificata dall'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 120 del 2020)