



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI
NELLA SEGNAURA ALLEGATA
REG PG / 2019 / 829737
DEL 07/11/2019

XXXX

OGGETTO: RISPOSTA A QUESITO IN MERITO ALLA REALIZZAZIONE IMPIANTI FOTOVOLTAICI A TERRA DA REALIZZARSI IN COMUNE DI XXXX - CAVE DISMESSE E COMPATIBILITÀ URBANISTICA

Si risponde ai due quesiti avanzati con nota del 13 settembre 2019:

- 1) in quale ipotesi ricorra una situazione di “cava dismessa”, ai fini dell’applicazione del punto C)-1.h. dell’Allegato parte integrante della DAL 6 dicembre 2010, n. 28 (di seguito “DAL n. 28/2010”). In particolare, si chiede se rientrino nella nozione di cava dismessa gli “ambiti di ex cava già recuperati alla destinazione finale predeterminata, (nel caso di specie uso agricolo) ed il terreno abbia ripreso da tempo la sua produttività”;
- 2) Se una eventuale “*espressione negativa* [alla collocazione di un impianto FER] *del Consiglio comunale alla variante urbanistica conseguente possa essere preclusiva al rilascio della relativa Autorizzazione unica*”. La richiesta viene avanzata a seguito di una sintesi delle considerazioni che porterebbero – si presume - ad una valutazione negativa da parte dell’amministrazione comunale.

Trattandosi di due quesiti che toccano norme e tematiche interpretative differenti, si provvede all'esame degli stessi in modo distinto, d'intesa con i settori Ambiente e Agricoltura della Giunta.

Quesito n. 1

Occorre considerare innanzitutto la struttura stessa della DAL n. 28/2010, correlata alla rilevanza degli impatti ambientali e paesaggistici che possono conseguire dalla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica mediante l'utilizzo della fonte energetica rinnovabile solare fotovoltaica (di seguito "impianti fotovoltaici"). In piena coerenza con il paragrafo 17 e con l'allegato 3, lettera f), delle Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, di cui al decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico 10 settembre 2010 (di seguito "Linee Guida"), la DAL n. 28/2010 distingue tra:

- A) aree da considerare non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici;
- B) aree idonee ma con precisi limiti e condizioni;
- C) e aree nelle quali detta collocazione è da favorire e senza alcuna delle limitazioni, precedentemente indicate alla lettera B).

La Regione, infatti, essendo chiamata da dette Linee Guida a stabilire criteri localizzativi per gli impianti fotovoltaici ha voluto indicare, non solo le aree in cui detta collocazione avrebbe compromesso il prevalente valore ambientale o paesaggistico del sito (sub A) e quelle in cui la localizzazione poteva risultare compatibile, purché fossero rispettati taluni parametri dimensionali degli impianti o gli stessi risultassero coerenti con le esigenze produttive delle imprese ivi insediate, o con altri interessi pubblici specificamente richiamati dall'atto stesso (sub B) ma anche gli ambiti nei quali promuovere e sostenere la realizzazione di detti impianti (sub C), dando la prevalenza a quelle localizzazioni che, oltre a non costituire causa di significativi impatti ambientali o paesaggistici, non comportino un **ulteriore consumo del suolo, inteso sia come risorsa ambientale non rinnovabile, sia come area extraurbana da destinare prioritariamente allo svolgimento dell'agricoltura e delle attività connesse**. Per quest'ultimo profilo si considerino le forti limitazioni alla possibilità di sottrarre all'attuale destinazione non solo le aree del territorio extraurbano dedicate a produzioni agricole di pregio ma anche il vincolo generale, che grava sostanzialmente su tutto il territorio attualmente destinato allo

svolgimento dell'agricoltura e delle attività connesse, per il quale gli impianti fotovoltaici possono interessare solo il 10% della superficie agricola disponibile. Vincolo, per altro, fatto proprio dalla disciplina statale in materia.

Quest'ultima previsione nasceva dalla piena condivisione del precetto dell'Unione europea prima ancora che statale secondo cui gli impianti di produzione di energia rinnovabile devono essere agevolati e favoriti in ambiti che non presentino le problematiche sopra richiamate ⁽¹⁾ e, dunque, prioritariamente, nelle aree già interessate da processi di urbanizzazione o dalla realizzazione opere pubbliche o, di attrezzature o impianti di interesse pubblico, nonché nelle relative aree di pertinenza e di rispetto e nelle aree intercluse, in considerazioni dei forti vincoli alle trasformazioni e all'utilizzo anche agricolo delle stesse.

Tra questi areali vengono individuate anche le “aree di cava dismesse”, con l'obiettivo, dunque, non già di fornire una generica indicazione territoriale (ambiti che nel passato abbiano avuto tale destinazione), bensì con riferimento alle **aree che per l'effetto dell'attività di cava si trovino in uno stato di degrado o comunque di definitiva sottrazione all'ordinario uso agricolo del suolo e che non abbiano acquisito una ulteriore e preminente valenza ambientale o paesaggistica.**

Si ritiene pertanto che la DAL n. 28/2010, utilizzando una espressione non presente nella legge regionale in materia di attività estrattive (L.R. 18 luglio 1991, n. 17), intenda riferirsi:

1. sia alle ex cave che dopo l'attività estrattiva non siano state oggetto di ripristino e che versino in uno stato di abbandono e degrado, aree che la L.R. n. 17 del 1991 definisce come **“cave abbandonate e non sistemate”** (art. 6, comma 5, lettera c)

⁽¹⁾ Si vedano in tal senso le ampie e univoche considerazioni in premessa della DAL n. 28/2010, pagine 5 e 6, che portano l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna a ritenere centrale nella regolazione degli impianti fotovoltaici anche la necessità di ridurre il più possibile il consumo di suolo, non soltanto per gli impatti ambientali che ne conseguono ma anche per la considerazione che “l'indubbia rilevanza che il legislatore comunitario e nazionale ha inteso attribuire allo sviluppo delle energie rinnovabili vada coordinato con l'ulteriore principio, sempre di derivazione comunitaria, di tutela e valorizzazione del suolo in maniera sostenibile, in modo da conservarne le capacità di fornire servizi di tipo ecologico, economico e sociale e di mantenerne le funzioni fra cui quelle proprie del settore agricolo”.

2. sia alle aree nelle quali l'attività di estrattiva sia in corso di esecuzione, essendo conclusa, o in via di conclusione, la fase di coltivazione ⁽²⁾.

Per questa seconda tipologia di aree l'installazione di impianti fotovoltaici è ammessa dalla DAL n. 28/2010 senza i limiti e le condizioni sopra ricordati (di cui alla lettera B), *“qualora la realizzazione dell'impianto fotovoltaico risulti compatibile con la destinazione finale della medesima cava”*. Occorre cioè che l'installazione di detto impianto non risulti incompatibile né con l'attuazione del progetto di sistemazione finale della cava, se non ancora realizzato integralmente né con la destinazione finale prescritta dalla pianificazione di settore o dal piano urbanistico per la medesima area.

Alla luce di queste osservazioni, appare evidente che la fattispecie concreta rappresentata dall'amministrazione comunale non sia riconducibile a quanto disposto dal paragrafo C)-1.h. della DAL n. 28/2010. Si tratta infatti di un'area in cui **ben 24 anni fa (nel 1995)** non solo sono state ricostituite le condizioni morfologiche e fisiche per lo svolgimento dell'attività agricola, cui l'area era destinata, ma, come precisa il Comune stesso, il terreno ha ripreso la sua funzione produttiva.

Confermando, per altro, la posizione espressa sin dal 2001, si ritiene che, in caso di aree di cava dismesse da lungo tempo *“debba assumere rilevanza non solo la destinazione finale come eventualmente prevista dal piano di settore (Piae/Pae) o dalla autorizzazione rilasciata, ma anche la situazione di fatto che si è venuta concretamente a realizzare”*. *“Per le aree di cava dismesse in anni non recenti appare indispensabile considerare anche l'uso reale dei suoli”* che

⁽²⁾ Si sottolinea infatti che numerose disposizioni della citata L.R. n. 17 del 1991 stabiliscono che **la sistemazione finale costituisca una fase imprescindibile dell'attività estrattiva**. Esse, infatti: statuiscono la necessità che gli strumenti di pianificazione dei siti estrattivi (PIAE e PAE) definiscano i criteri e le metodologie per la coltivazione e la sistemazione finale delle cave e i criteri per le destinazioni finali delle cave a sistemazioni avvenute (art. 6, comma 5 lett. c) e d) e art. 7, comma 2, lett. c) e d); evidenziano che i piani particolareggiati per le aree destinate ad attività estrattive (art.8) la domanda di autorizzazione dell'attività estrattiva (art. 13), la relativa autorizzazione (art. 11) e convenzione (art. 12) oltre al piano di coltivazione della cava, devono comprendere il progetto di sistemazione della zona; prescrivono che per l'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo o di concessione è comminata una sanzione pecuniaria **fermo restando l'obbligo di provvedere comunque alla sistemazione finale dell'area secondo quanto prescritto nell'autorizzazione** (art. 22, comma 2).

caratterizza oggi le aree e “il valore ambientale e paesaggistico che le aree potrebbero aver acquisito nel frattempo” ⁽³⁾.

Quesito 2

In merito al secondo quesito, si evidenzia che numerose e autorevoli pronunce giurisprudenziali negano che la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili possa essere esclusa dalle **disposizioni urbanistiche vigenti**: si vedano per tutte le considerazioni generali contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 166 dell'11 giugno 2014.

A maggior ragione, si deve escludere che **una determinazione del Consiglio comunale contraria** sia di per sé idonea (necessaria e sufficiente) a precluderne la realizzazione.

Infatti, i principi da prendere in considerazione per rispondere al quesito in esame erano già presenti nell'art. 12, comma 10, del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e sono stati ribaditi e precisati nelle citate Linee Guida, secondo cui: “le sole Regioni possono porre limiti e divieti per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili” (paragrafo 1.2. delle Linee Guida), e solo dopo l'approvazione e “in attuazione di tali Linee Guida” nazionali (art. 12, comma 10, terzo periodo).

Pertanto, **solo il contrasto con le prescrizioni di cui alla DAL n. 28/2010 costituisce una circostanza da sola sufficiente a precludere la realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile.**

Ciò premesso, occorre evidenziare che la realizzazione di detti impianti è soggetta ad autorizzazione unica, la quale deve essere rilasciata “nel rispetto delle normative vigenti in

⁽³⁾ Così conclude il parere 26 ottobre 2011, prot. n. 260247 di questo Servizio, proprio in merito alla **“Realizzabilità di impianti fotovoltaici in aree di cava dismesse da lungo tempo”**. Questa posizione regionale è stata poi confermata pochi mesi dopo dal parere 28 marzo 2012, prot. n. 79344, a firma del Direttore generale per l'Ambiente e difesa del suolo, che così recita: “nella valutazione in ordine alla coerenza dell'installazione dell'impianto fotovoltaico con le previsioni circa la destinazione finale dell'area di cava assume rilevanza non solo la destinazione finale come eventualmente prevista dal piano di settore (PIAE/PAE) o dalla autorizzazione rilasciata, ma anche la situazione di fatto che si è venuta concretamente a realizzare”. Quest'ultima massima è riportata integralmente nella risposta a interrogazione consiliare 2 maggio 2012, n. 2666, predisposta dall'Assessorato attività produttive il 7 giugno 2012, prot. n. 21889.

materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico” (art. 12, comma 3, del D.Lgs. n. 387 del 2003). In tal modo, la conferenza di servizi, con la quale sono esaminati i singoli progetti ai fini del rilascio di detta autorizzazione unica, è la sede deputata a valutare (oltre alla conformità ai criteri localizzativi regionali) la compatibilità dello specifico impianto progettato con le caratteristiche del territorio nel quale se ne propone la realizzazione.

Sarà quindi in tale ambito che il rappresentante unico comunale potrà presentare e far valere le considerazioni della propria amministrazione circa l'ammissibilità o meno degli impianti all'esame della conferenza di servizi.

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

GS