

17. Obiettivi prestazionali del sistema energetico regionale, strumenti di pianificazione

Se si guarda alle norme e agli strumenti attraverso i quali si è regolato storicamente il processo di pianificazione territoriale in Emilia Romagna, si può rilevare che non è mancata una qualche attenzione al problema dello sviluppo dei servizi e degli impianti energetici¹³⁴.

Se però si analizza criticamente in che termini tali strumenti di pianificazione, in specie quelli di rango regionale, abbiano inciso nel regolare l'assetto dei servizi e degli impianti energetici sul territorio, emerge in tutta evidenza la loro scarsa efficacia.

Si è avuto modo di analizzare i motivi di tutto ciò (cap. 8.5.) che risiedono fondamentalmente nell'assetto delle competenze, nelle modalità attraverso le quali si è espressa la politica energetica nel nostro paese.

Sta di fatto che mentre lo Stato e i Comuni potevano provvedere alla diretta fornitura di servizi energetici essenziali, attraverso le aziende pubbliche operanti in regime di monopolio, le Regioni si sono trovate senza un ruolo ben definito.

Per tutta una lunga fase il contributo delle Regioni ha oscillato tra una consultazione meramente formale sugli indirizzi del Piano Energetico Nazionale e l'esercizio di funzioni di minuta gestione amministrativa degli incentivi a favore del risparmio energetico decisi e governati a livello centrale.

Il carico di domande che pure proveniva dal territorio, non potendo trovare risposta nell'allestimento di efficaci politiche positive, ha finito per tradursi nella elaborazione di piani energetici dai caratteri puramente evocativi, ovvero in azioni di contrasto alle decisioni assunte a livello centrale.

Valga per tutti il caso della localizzazione delle centrali termoelettriche che ha offerto il terreno per battaglie infinite con le Autorità centrali e l'ENEL, per vedere affermata la tutela degli interessi del territorio.

Il limite maggiore di tali esperienze sta nell'approccio localistico ai problemi che ha portato a ricercare soluzioni per i singoli punti di crisi, scaricando di fatto le contraddizioni all'esterno del sistema locale.

¹³⁴ Ci si riferisce al piano paesistico regionale, al piano territoriale regionale (PTR) ed alcuni piani settoriali. La legge n. 47/78 riconosce il PTR quale strumento volto a definire, anche sulla base del confronto con le scelte nazionali, gli obiettivi qualitativi e quantitativi di carattere generale per gli insediamenti residenziali e di servizia salvaguardare le parti del territorio interessate alla realizzazione degli interventi di interesse nazionale... a stabilire il quadro di assetto del territorio in relazione agli impianti e alle reti per l'energia, alle centrali di produzione di energia e alle raffinerie....

La legge n. 6/84 assegna al PTR l'obiettivo generale della verifica di compatibilità tra sviluppo socio-economico, uso del territorio e salvaguardia delle risorse naturali, assumendo le indicazioni contenute nei piani settoriali e intersettoriali di intervento. Il PTR costituisce altresì la sede di riscontro sul territorio tra interventi di interesse nazionale e quelli di interesse regionale.

La legge n. 36/88 individua il raccordo funzionale tra gli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale ed assegna al PTR il compito di delineare i caratteri distintivi del territorio, di definire i sistemi regionali di servizi per lo sviluppo economico e sociale indicando le condizioni per rafforzare effetti di complementarietà e interdipendenza al fine di garantire una efficace distribuzione nel territorio di pesi insediativi delle diverse attività.

Il PTR nel dettare la disciplina delle azioni di trasformazione del territorio:

- individua standard vocazionali e prestazionali in relazione alle diverse zone del territorio
- definisce le tipologie di intervento consentite, mettendo in evidenza gli effetti ambientali e socio-economici.

Il PTR inoltre, definito nel rispetto delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale previste dall'art. 81, comma 1, lettera a) del DPR n. 616/77, costituisce riferimento regionale per la verifica di conformità delle opere pubbliche di interesse nazionale alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici, ai fini dell'intesa con lo Stato prevista dall'art. 81, comma 1, del DPR n. 616 citato.

Il Protocollo di Kyoto rappresenta la presa d'atto che la ricerca di equilibri ambientali a livello locale non protegge da possibili crisi di area vasta.

Il costituirsi del mercato europeo dell'energia segnala, per altro verso, il fatto che lo sviluppo di servizi chiusi all'ambito locale non garantisce un sistema energetico efficiente, che permetta margini elevati di sviluppo e competitività alle comunità locali.

La creazione del mercato competitivo di scala europea, la fine della stagione segnata dall'esercizio in via diretta di servizi energetici essenziali da parte delle Pubbliche Amministrazioni, la necessità di onorare gli impegni assunti dal paese di fronte alla comunità internazionale per la difesa del clima globale, aprono scenari in larga misura inediti e rappresentano una sfida di grande rilevanza per la Regione e gli Enti locali.

Si pone in particolare l'esigenza di un livello di governo che sappia programmare e gestire i rapporti tra sistema energetico e territorio, garantendo le condizioni di sviluppo equilibrato del tessuto urbano e dei sistemi produttivi, che sappia promuovere le funzioni di relazione tra il territorio e l'ambiente esterno, tra sistema energetico locale e mercato allargato, contribuendo al tempo stesso a far sì che lo sviluppo degli impianti strategici, necessari alla sicurezza degli approvvigionamenti e alla economicità dei servizi, possa realizzarsi nella tutela delle risorse ambientali e territoriali.

In ciò sta il ruolo della Regione e degli Enti locali, in sintonia con il disegno di riforma costituzionale.

C'è l'esigenza di ricondurre ad un disegno unitario gli obiettivi prestazionali del sistema energetico e le norme, le prescrizioni, i vincoli territoriali che derivano dagli strumenti di pianificazione di settore¹³⁵.

Esigenza che si pone come condizione perché l'azione pubblica possa essere messa in piena sintonia con l'operare e le regole del mercato, mercato entrato ormai prepotentemente nel settore.

E' sulla risposta a tale esigenza che si misurerà l'efficacia della politica energetica territoriale, la possibilità cioè di conseguire gli obiettivi di interesse generale di uso efficiente delle risorse, di valorizzazione delle fonti rinnovabili, di sicurezza degli approvvigionamenti, di qualità, economicità, fruibilità sociale e diffusione territoriale dei servizi energetici.

Questa esigenza può trovare riscontro nella legge 24 marzo 2000, n. 20 e negli strumenti generali della pianificazione territoriale di ambito regionale, provinciale e comunale da essa disciplinati.

La norma ha delineato un impianto di pianificazione del tutto nuovo ed originale, maggiormente flessibile, basato su rapporti non gerarchici ma di coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, un processo di pianificazione in cui escono delineate le interazioni tra i piani generali e i piani settoriali¹³⁶, l'efficacia dei medesimi, le basi di dialogo tra i soggetti pubblici preposti alla tutela degli interessi specifici e degli interessi generali.

¹³⁵ Si fa riferimento al piano paesistico regionale, agli indirizzi e criteri per la gestione della qualità dell'aria, alle norme di protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici, alla disciplina dei parchi e delle risorse naturali, ecc..

¹³⁶ Rif. artt. 10 e 24 L.R. n. 20.

L'idea forte che regge la pianificazione territoriale come funzione fondamentale di governo della Regione e degli Enti locali, è la compatibilità tra sviluppo dei tessuti urbani e del sistema produttivo e integrità fisica, identità culturale del territorio, tutela delle risorse ambientali, qualità della vita.

La valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla attuazione degli strumenti di pianificazione, con evidenziazione dei potenziali impatti negativi delle scelte operate e delle misure idonee a prevenirli, ridurli, compensarli, si afferma come componente organica, essenziale, così come la partecipazione dei cittadini, la valorizzazione dell'apporto delle forze economiche e sociali nella definizione e attuazione delle scelte delle medesime.

Gli obiettivi che la programmazione energetica regionale assegna al sistema energetico regionale, possono essere sintetizzati in alcuni indici prestazionali (tab. 205).

L'idea di fissare alcuni indici prestazionali è quella che meglio permette di esplicitare in forma sintetica gli obiettivi generali di sviluppo del sistema energetico regionale ai quali collegare l'iniziativa regionale, definendone le linee strategiche senza cadere nel dettaglio delle politiche attuative che debbono mantenere il necessario grado di flessibilità e di capacità autoregolativa. E' quella che meglio permette di indirizzare le Province nella predisposizione del PTCP. E' quella che meglio permette di evitare logiche totalmente vincolistiche o rigidamente gerarchiche ma di aprire un terreno di confronto, di concertazione e di cooperazione tra i diversi livelli di governo e tra questi e le forze economiche e sociali.

Emerge la rilevanza che si dà alla "questione ambientale" come fattore di orientamento generale della politica energetica, specie per quello che riguarda la riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera e la tutela del clima globale.

Emerge altresì la attenzione all'energia come fattore di competitività del sistema regionale.

- per quello che riguarda l'uso efficiente delle risorse energetiche, l'obiettivo è di ridurre l'indice di intensità energetica di 1,5 punti percentuali all'anno e di promuovere la negoziazione dei "titoli di efficienza energetica" di dimensione significativa
- per quello che riguarda le fonti rinnovabili, l'obiettivo è di raddoppiare l'apporto alla produzione elettrica e termica e di promuovere la negoziazione dei "certificati verdi" di dimensione significativa
- per quello che riguarda la tutela del clima globale, l'obiettivo è quello di ridurre di 6,5 punti percentuali le emissioni di CO₂ dovute agli usi finali di energia, rispetto al valore registrato nel 1990
- per quello che riguarda il sistema elettrico, l'obiettivo è di disporre di energia e di potenza elettrica sufficiente a far fronte alla evoluzione della domanda interna
- per quello che riguarda le reti di trasporto, l'obiettivo è di elevare la sicurezza, continuità, flessibilità, economicità degli approvvigionamenti interni, la capacità di interazione nel sistema locale col mercato allargato, assicurando al contempo condizioni di compatibilità ambientale, attraverso la programmazione degli interventi manutentivi e di sviluppo
- per quello che riguarda le prestazioni dei servizi energetici, l'obiettivo è di promuovere lo sviluppo del mercato liberalizzato, di elevare la qualità, accessibilità, diffusione dei servizi, di armonizzare gli obiettivi di economicità e redditività dei soggetti esercenti con gli obiettivi di interesse generale di tutela dell'ambiente e uso efficiente delle risorse, anche attraverso la diffusione di sistemi di qualità aziendale.

Tab. 206 - Obiettivi prestazionali del sistema energetico regionale

In generale la soluzione che sembra maggiormente rispondere alla tutela dell'autonomia dei singoli soggetti (pubblici e privati) con la finalizzazione verso ben definiti obiettivi commisurati alle potenzialità del contesto territoriale ed ai vincoli economico-finanziari, è la programmazione negoziata.

In questo senso gli istituti degli accordi territoriali (art. 15), degli accordi con i privati (art. 18), degli accordi di programma in variante degli strumenti di pianificazione (art. 40) previsti dalla norma, possono contribuire efficacemente alla attuazione della politica energetica territoriale.

Resta da fare un breve accenno alla tenuta della normativa vigente¹³⁷ riferita alle opere energetiche di preminente interesse nazionale, tenuto conto del processo di riforma costituzionale e di sviluppo del mercato liberalizzato.

Sono noti i conflitti che sono soliti insorgere tra strumenti di pianificazione territoriale e programmi statali di opere pubbliche e di preminente interesse statale.

Ai sensi della normativa vigente, la localizzazione delle opere pubbliche e private in conformità agli strumenti urbanistici è presupposto per la realizzazione delle opere stesse, talché la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare che le previsioni dei PRG costituiscono un limite tassativo ed inderogabile nei confronti dei poteri degli organi dell'Amministrazione statale per la effettuazione di opere di pubblica utilità, in vista della finalità di coordinare l'interesse statale alla realizzazione dell'opera a quello urbanistico affidato alla tutela degli enti territoriali.

Il principio dell'obbligo di conformità delle opere pubbliche agli strumenti urbanistici ha evidente carattere generale¹³⁸.

Resta il fatto che il rapporto tra strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale ed opere pubbliche e di preminente interesse nazionale si è risolto storicamente con il ricorso a procedure accelerate, disciplinate da legislazioni speciali¹³⁹.

La ricorrenza a procedure speciali ha fatto sì che il principio di conformità dell'opera allo strumento urbanistico di fatto si è trasformato nell'obbligo di conformità dello strumento urbanistico all'opera pubblica.

L'esigenza di vedere affermate soluzioni maggiormente rispettose degli interessi delle comunità locali ha trovato risposta in una serie di previsioni procedurali volte ad assicurare

¹³⁷ Ci si riferisce in particolare alla legge n. 443/01, alla legge n. 55/02 ed all'art. 37 della L.R. n. 20/00.

L'art. 37 della L.R. n. 20/00 recante titolo "Localizzazione delle opere di interesse statale" recita:

1. L'intesa in ordine alla localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale non conformi agli strumenti urbanistici, di cui all'art. 81 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, al DPR 18 aprile 1994, n. 383, nonché all'art. 25 della Legge 17 maggio 1985, n. 210, e' espressa, anche in sede di conferenza dei servizi:

a) dalla Giunta regionale, per le opere di rilievo nazionale o regionale ovvero che riguardino il territorio di due o più Province;
b) dalla Provincia nei restanti casi.

2. L'intesa di cui al comma 1 e' espressa sentiti i Comuni interessati, i quali si pronunciano entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento degli atti. Trascorso tale termine, si prescinde dal parere.

3. La Giunta regionale specifica i criteri di classificazione delle opere di interesse statale, ai fini della definizione delle competenze di cui al comma 1.

4. Nel caso di opere pubbliche di interesse statale già previste dagli strumenti urbanistici comunali approvati, la dichiarazione di conformità urbanistica resa dal Comune sostituisce l'intesa disciplinata dalle disposizioni richiamate dal comma 1.

5. Per le modifiche ad opere già assentite che derivino da approfondimenti progettuali o da adeguamenti tecnico funzionali non si dà luogo all'intesa qualora il Comune ne dichiari la conformità urbanistica.

6. Per la localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale, le amministrazioni interessate possono richiedere alla Regione l'attivazione delle procedure di cui all'art. 40.

¹³⁸ In particolare l'art. 81, comma 2, del DPR 616/77 come sostituito dall'art. 2 del DPR 18 aprile 1994, n. 383 ha richiesto la conformità delle opere pubbliche alle prescrizioni delle norme e degli strumenti urbanistici regionali e subregionali.

¹³⁹ Rif. leggi n. 880/73, n. 393/75, n. 443/01.

il coordinamento degli interessi sottesi agli strumenti urbanistici con gli interessi sottesi alla realizzazione dell'opera pubblica (pareri, intese).

Ma ciò non è sufficiente. Occorre affermare che, laddove lo Stato esprime puntuali esigenze di localizzazione/trasformazione del territorio connesse all'esercizio delle funzioni ad esso conservate (rif. Cap. 8.7.) va costruito un diverso rapporto tra poteri delle amministrazioni statali di intervento puntuale e poteri delle regioni e degli enti locali di assetto generale del territorio basato sulla concertazione in ordine agli indirizzi programmatici e nelle disciplina dei procedimenti localizzativi conforme ai principi costituzionali.

Lo stesso art. 55, del D.Lgs n. 112/98, operando a costituzione invariata, aveva recepito questa esigenza disponendo che *“le procedure di localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale sono attivate previa presentazione alla regione, ogni anno, da parte della amministrazione interessata, di un quadro complessivo delle opere e degli interventi compresi nella propria programmazione triennale, da realizzarsi nel territorio regionale. Nei casi di variazione degli strumenti urbanistici vigenti conseguente all'approvazione di progetti di opere e interventi pubblici, l'amministrazione procedente è tenuta a predisporre, insieme al progetto, uno specifico studio sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'opera e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale ”*.

In sostanza si ritrovano in tale norma due prescrizioni volte a limitare l'attività dell'amministrazione centrale proponente la localizzazione: la prima è nel senso di prescrivere che le procedure localizzative siano attivate in un quadro di programmazione, il secondo è nel senso di prescrivere una preventiva valutazione di “sostenibilità territoriale” del piano, da parte delle autorità preposte, ferme restando le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale che trovano disciplina a sé stante.