

LINEE GUIDA PER LA COSTRUZIONE E L'ESERCIZIO DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI SULLE AREE DI SEDIME DELLE DISCARICHE ESAURITE

0. Introduzione

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1045 del 19 luglio 2010 la Regione Emilia-Romagna ha approvato uno schema di "Accordo per l'incentivazione della produzione di energia elettrica da fotovoltaico" (nel seguito "accordo").

L'accordo si pone in coerenza con l'obiettivo di limitare il più possibile i potenziali impatti ambientali della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili: in particolare, si è inteso dare priorità alla realizzazione di campi fotovoltaici su siti improduttivi o comunque da ripristinare e recuperare rispetto agli usi antecedenti quali le aree di sedime delle discariche esaurite, al fine di ridurre il consumo dei suoli disponibili per altri usi.

Le presenti linee guida sono redatte a norma dell'art. 3 dell'accordo, che prevede l'emanazione di una direttiva della Giunta Regionale che, nel rispetto della disciplina vigente, individui le possibili semplificazioni relativamente:

- alla regolamentazione edilizia e al titolo abilitativo per la realizzazione dell'impianto fotovoltaico;
- alle modalità e ai criteri di organizzazione e gestione della Conferenza dei Servizi per l'autorizzazione unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003, tenuto conto di quanto già specificato dalla Giunta Regionale con propria Deliberazione n. 987 del 12 luglio 2010;
- ai criteri per rendere compatibile la gestione post-operativa delle discariche con l'installazione e gestione degli impianti fotovoltaici;
- alle modalità di messa a disposizione delle aree interessate e di affidamento della realizzazione e gestione degli impianti, qualora le stesse siano di proprietà degli Enti Locali.

L'accordo prevede inoltre che le linee guida riportino i criteri per la definizione degli indennizzi a fini ambientali a carico dei soggetti realizzatori degli impianti fotovoltaici sulle discariche, destinati a far fronte agli oneri connessi alla gestione post-operativa della discarica.

1. Regolamentazione edilizia e titoli abilitativi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici su aree di sedime di discariche esaurite

La costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è regolata secondo un criterio di proporzionalità¹:

- dalla comunicazione relativa ad attività in edilizia libera;
- dalla Procedura Abilitativa Semplificata (PAS);

¹ D.Lgs. 28/2011, art. 4 comma 2

- dall'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del D.Lgs. 387/2003.

La comunicazione in attività edilizia libera è riservata² agli impianti fotovoltaici integrati in edifici esistenti ed è dunque esclusa nel caso di impianti fotovoltaici da installarsi su aree di sedime di discariche esaurite (che si configurano come impianti con moduli ubicati al suolo).

Nel rispetto delle novità introdotte dalla recente normativa³ ed in coerenza con i principi di semplificazione richiamati dall'accordo⁴, la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di potenza nominale fino a 1 MW elettrico ubicati su aree di sedime di discariche esaurite è regolamentata attraverso la Procedura Abilitativa Semplificata.

Infine, restano soggetti ad autorizzazione unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003 la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici ubicati su aree di sedime di discariche esaurite nei casi in cui la potenza nominale dell'impianto sia superiore a 1 MW elettrico.

2. Modalità e criteri di organizzazione e gestione della Conferenza dei Servizi per l'autorizzazione unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003

In tema di organizzazione e gestione della Conferenza dei Servizi e, in generale, del procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, si richiamano le disposizioni previste dalla vigente normativa nazionale⁵ e regionale⁶.

Si richiama in particolare il requisito della completezza formale della documentazione presentata a corredo della richiesta di autorizzazione, in carenza del quale l'istanza risulta improcedibile⁷.

La Conferenza dei Servizi, che si svolgerà con le modalità di cui agli artt. 14 e seguenti della Legge 241/1990, dovrà in ogni caso prevedere la partecipazione del titolare delle attività di gestione post-operativa della discarica (se presente), del Servizio Provinciale competente in materia di autorizzazioni e controllo delle discariche e del Comune avente titolo sull'area di sedime della discarica.

3. Criteri per rendere compatibile la gestione post-operativa delle discariche con l'installazione e gestione degli impianti fotovoltaici

La gestione dei siti di discarica soggiace a precisi vincoli normativi⁸.

Ai predetti vincoli il titolare della discarica esaurita non può sottrarsi, essendo essi funzionali al perseguimento di obiettivi di salvaguardia ambientale legata alla gestione della discarica in tutte le fasi fino all'esaurimento della gestione post-operativa.

² D.M. 10 settembre 2010, Allegato Tecnico, Paragrafo 12 e Tabella 1

³ D.Lgs. 28/2011, art. 6 comma 9

⁴ art. 3

⁵ D.M. 10 settembre 2010 e s.m.i.

⁶ D.G.R. 987/2010

⁷ D.M. 10 settembre 2010, paragrafo 14.4

⁸ D.Lgs. 36/2003 artt. 8, 9, 12 e 13, Allegato 2 punti 3, 4 e 5

In particolare, a seguito della chiusura della discarica il titolare della stessa è tenuto a realizzare:

- la copertura provvisoria e la messa in sicurezza del sito;
- la gestione post-operativa per almeno 30 anni;
- la copertura definitiva;
- il ripristino finale sulla base della destinazione d'uso dell'area.

A fronte di richieste di installazione ed esercizio di impianti fotovoltaici sulle aree di sedime di discariche esaurite è necessario valutare e verificare le potenziali interferenze dei medesimi impianti con le attività di gestione post-operativa da effettuarsi da parte del titolare della discarica⁹, tra cui:

- a) la manutenzione per mantenere il sito in buona efficienza;
- b) la recinzione e i cancelli di accesso;
- c) la rete di raccolta e smaltimento delle acque meteoriche;
- d) la viabilità interna ed esterna;
- e) il sistema di drenaggio del percolato;
- f) la rete di captazione, adduzione, riutilizzo e combustione del biogas;
- g) il sistema di impermeabilizzazione sommitale;
- h) la copertura vegetale, procedendo ad innaffiature, periodici sfalci, sostituzione delle essenze morte;
- i) i pozzi e la relativa attrezzatura di campionamento delle acque sotterranee;
- j) la modalità e la frequenza di asportazione del percolato, garantendo comunque il mantenimento dello stesso al livello minimo possibile.

Lo sviluppo e la valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi posti a fondamento della normativa¹⁰ e del Piano Energetico Regionale, nell'ottica della partecipazione della Regione Emilia-Romagna al raggiungimento degli obiettivi sanciti dalla nuova politica energetica internazionale¹¹, europea¹², italiana¹³ e regionale¹⁴.

Rilievo prioritario assume in tale contesto la valutazione di possibili localizzazioni alternative degli impianti, con particolare riferimento alla necessità di limitare il consumo di suolo agricolo e di terreno produttivo e di favorire la localizzazione in contesti marginali e residuali sotto il profilo agronomico.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la realizzazione di impianti fotovoltaici sulle aree di sedime di discariche esaurite va promossa in quanto coerente con gli obiettivi generali di massimizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e

⁹ ai sensi del D.Lgs. 36/2003

¹⁰ L.R. 26/2004

¹¹ impegni del protocollo di Kyoto

¹² che fissa al 2020 una quota del 20% di energie rinnovabili sul totale dei consumi energetici dell'U.E.

¹³ la Direttiva 77/2001/CE prevede il raggiungimento al 2010 del 25% dei consumi di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili

¹⁴ Delibera di Assemblea Legislativa n. 28/2010 (paragrafo C) lettera e) dell'Allegato)

contestuale minimizzazione dei relativi impatti ambientali e pertanto va ritenuta compatibile con le destinazioni finali d'uso previste per le aree di discarica dalla normativa nazionale¹⁵.

Le potenziali interferenze tra impianti fotovoltaici e attività di gestione post-operativa della discarica e le soluzioni proposte per il loro superamento sono oggetto di specifica relazione da redigersi da parte del proponente e da presentarsi a corredo dell'istanza.

Parimenti, gli interventi previsti per il recupero finale e ripristino dell'area di discarica a seguito dello smantellamento dell'impianto fotovoltaico sono oggetto di specifica relazione da redigersi da parte del proponente e da presentarsi a corredo dell'istanza. Inoltre, nel rispetto di quanto disposto in materia dalla normativa nazionale vigente¹⁶, l'istanza del richiedente dovrà essere corredata dall'impegno alla corresponsione all'atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione precedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa. La cauzione è stabilita in favore dell'amministrazione che sarà tenuta ad eseguire le opere di rimessa in pristino o le misure di reinserimento o recupero ambientale in luogo del soggetto inadempiente.

In particolare la cauzione finanziaria:

- dovrà essere commisurata all'intero costo delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale (indicate nel progetto definitivo);
- dovrà essere prestata a favore dell'amministrazione precedente prima della comunicazione di inizio lavori, a pena di revoca dell'autorizzazione rilasciata. L'efficacia dell'autorizzazione rilasciata è subordinata alla comunicazione di avvenuta accettazione della garanzia da parte dell'amministrazione precedente. Fino alla predetta comunicazione, non potrà essere svolta l'attività oggetto del provvedimento autorizzativo;
- dovrà essere rivalutata ogni cinque anni sulla base del tasso di inflazione programmata, pena la revoca dell'autorizzazione rilasciata (previa diffida da parte dell'Ente competente);
- dovrà essere aggiornata all'atto dell'eventuale rinnovo dell'autorizzazione;
- non è dovuta nei casi in cui il proponente l'istanza sia una Pubblica Amministrazione così come definita all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.;
- nei casi in cui la gestione dell'impianto fotovoltaico cessi per effetto del termine dell'affidamento di gestione della discarica, è restituita al gestore uscente. Resta in capo al gestore subentrante l'obbligo di provvedere al recupero finale e al ripristino dell'area di discarica a seguito dello smantellamento dell'impianto fotovoltaico nonché l'obbligo di versare la cauzione relativa all'impianto secondo le modalità sopra delineate.

¹⁵ D.Lgs. 36/2003, allegato 2, punto 3.1

¹⁶ D.M. 10 settembre 2010 punto 13.1 lettera j

Nel caso di impianti regolamentati attraverso PAS, la dichiarazione da presentarsi al Comune dovrà essere corredata delle suddette relazioni vistate per accettazione dal Servizio Provinciale competente in materia di autorizzazioni e controllo delle discariche. Nel caso di impianti regolamentati attraverso autorizzazione unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003, nel corso dei lavori della Conferenza dei Servizi le suddette relazioni saranno oggetto di specifica e approfondita istruttoria volta a verificarne i contenuti proposti e apportare le opportune modifiche.

Fatto salvo quanto sopra indicato, l'autorizzazione unica può essere rilasciata e la PAS può essere conclusa anche prima del completamento degli interventi di copertura definitiva della discarica, a condizione che l'installazione dell'impianto fotovoltaico sia avviata dopo la conclusione di tali interventi. In ogni caso l'installazione dell'impianto fotovoltaico resta soggetta ai tempi e alle modalità stabiliti nell'autorizzazione unica ovvero nella PAS. Resta salva la possibilità di disciplinare con successivo atto regionale modalità differenti per il completamento della copertura.

Il Servizio provinciale competente al rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e l'esercizio dell'impianto fotovoltaico (nel caso di autorizzazione unica) ovvero il Comune (nel caso di PAS) trasmettono senza indugio l'autorizzazione unica rilasciata ovvero la PAS conclusa al Servizio Provinciale competente in materia di autorizzazioni e controllo delle discariche; quest'ultimo provvede d'ufficio alla necessaria modifica dell'autorizzazione della discarica.

4. Modalità di messa a disposizione delle aree interessate e di affidamento della realizzazione e gestione degli impianti, qualora le stesse siano di proprietà degli Enti Locali

Con riferimento alle discariche esaurite per le quali la fase di gestione post-operativa è in corso di svolgimento da parte di un soggetto affidatario, le attività di realizzazione e gestione dell'impianto fotovoltaico devono intendersi ricomprese all'interno delle attività di gestione post-operativa e sono pertanto effettuate dal soggetto titolare di tale servizio.

Le attività di realizzazione e gestione dell'impianto fotovoltaico potranno essere effettuate dal titolare delle attività di gestione post-operativa della discarica anche a mezzo di società operativa da esso controllata, previa autorizzazione da parte dell'ente competente all'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti.

In tal caso:

- l'eventuale scelta del socio privato della società operativa è effettuata attraverso procedura ad evidenza pubblica;
- la società operativa è soggetta ai medesimi vincoli e durata di gestione cui è soggetto il titolare della gestione post-operativa della discarica, cosicché le attività di gestione dell'impianto fotovoltaico da parte della società operativa cessano alla scadenza del periodo di affidamento della gestione post-operativa della discarica;

- alla cessazione delle attività di gestione dell'impianto fotovoltaico indotta dal termine dell'affidamento di gestione della discarica si applicano le disposizioni in materia di indennizzi previste dalla normativa del settore gestione rifiuti qualora non sia esaurita la fase post-operativa della gestione della discarica.

Alla cessazione delle attività di gestione dell'impianto fotovoltaico indotta dal termine dell'affidamento di gestione della discarica la proprietà dell'impianto fotovoltaico è retrocessa all'Ente locale proprietario delle aree ovvero alla "Società degli asset" laddove costituita, che ne determineranno le modalità di gestione.

Nei casi in cui la gestione dell'impianto fotovoltaico cessi per effetto del termine dell'affidamento di gestione della discarica, resta in capo al gestore uscente l'obbligo di corrispondere all'ente locale o alla Società degli asset la somma necessaria per lo smantellamento dell'impianto fotovoltaico nonché per il ripristino della discarica secondo il progetto definitivo.

L'utilizzo dell'area di sedime della discarica esaurita per la produzione di energia da fonte rinnovabile sarà possibile previa modifica/integrazione degli atti concessori in essere che estenda il novero delle attività realizzabili nell'area di sedime della discarica alla realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici (anche da parte di società operative a tal fine costituite).

Nel quadro di integrazione tra gestione della discarica e gestione dell'impianto fotovoltaico sopra delineato, una quota parte dei proventi derivanti dall'esercizio dell'impianto fotovoltaico contribuirà agli oneri connessi alle attività di gestione post-operativa della discarica, ivi compresi quelli connessi al recupero finale e al ripristino dell'area di discarica a seguito dello smantellamento dell'impianto fotovoltaico, secondo modalità da definirsi con successivo atto regionale.

Con riferimento alle discariche esaurite per le quali la fase di gestione post-operativa non è in corso (in quanto già conclusa o addirittura, nel caso di discariche di vecchia data, non prevista), gli Enti locali proprietari, qualora intendano procedere alla concessione delle aree di sedime per la realizzazione di impianti fotovoltaici, operano nel rispetto della normativa vigente¹⁷. Una quota parte dei proventi derivanti dall'esercizio dell'impianto fotovoltaico saranno riconosciuti dal gestore dell'impianto all'Ente locale proprietario secondo modalità da definirsi con successivo atto regionale, con vincolo di utilizzazione per interventi tesi ad affrontare problematiche di natura ambientale e con priorità per problematiche connesse alla discarica.

5. Criteri per la definizione degli indennizzi a fini ambientali

Le misure di mitigazione e/o compensazione a favore dei Comuni proprietari delle discariche esaurite sono oggetto di specifica

¹⁷ D.Lgs. 163/2006 e s.m.i., D.Lgs. 28/2011 e s.m.i.

relazione da redigersi da parte del proponente e da presentarsi a corredo dell'istanza.

Nel rispetto della normativa nazionale in materia¹⁸, tali misure avranno carattere ambientale e territoriale e non meramente patrimoniale o economico.

Le misure di mitigazione e/o compensazione potranno consistere nella realizzazione di interventi e/o opere di varia natura (ad es. infrastrutture viarie, rotatorie, piste ciclabili, giardini e parchi attrezzati pubblici, ecc.); resta inteso che sono da intendersi prioritari gli interventi tesi ad affrontare problematiche connesse alla discarica.

Nel caso di impianti regolamentati attraverso PAS, la dichiarazione da presentarsi al Comune dovrà essere corredata della suddetta relazione vistata per accettazione dal Servizio Provinciale competente in materia di autorizzazioni e controllo delle discariche. L'atto di assenso comunale è reso tempestivamente e comunque entro il termine per la conclusione del relativo procedimento¹⁹.

Nel caso di impianti regolamentati attraverso autorizzazione unica ex art. 12 del D.Lgs. 387/2003, nel corso dei lavori della Conferenza di Servizi la suddetta relazione sarà oggetto di specifica istruttoria volta a verificarne i contenuti proposti e apportare le opportune modifiche.

¹⁸ D.M. 10 settembre 2010 punto 14.15

¹⁹ D.Lgs. 28/2011 art. 6 comma 5