



## Aree Idonee

### Proposte per l'attuazione della disciplina nelle Regioni

Il 3 luglio 2024 è entrato in vigore il [Decreto](#) del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 21 giugno 2024, emanato di concerto con il Ministro della Cultura e con il Ministro dell'Agricoltura, recante la *Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili* (pubblicato nella GU n. 153 del 2.07.2024).

Il DM, la cui adozione era prevista entro giugno 2022, dà attuazione all'articolo 20 del [decreto legislativo n.199/2021](#) che recepisce nell'ordinamento giuridico italiano la Direttiva cd *RED II*.

Secondo le previsioni del DM, le Regioni e le Province autonome sono chiamate, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore, ad individuare con propria legge le aree idonee, le aree non idonee, le aree ordinarie e le aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, come previsto dall'articolo 1, comma 2 del DM stesso.

Le Regioni hanno dunque oggi una responsabilità enorme nel percorso di decarbonizzazione del Paese: spetta a loro utilizzare questa delega "in bianco" - il decreto lascia infatti loro ampia discrezionalità nel definire le aree - per permettere di installare gli impianti rinnovabili necessari a ridurre i prezzi dell'elettricità, rendere l'Italia più sicura e competitiva e a rispettare gli obiettivi 2030 sottoscritti a livello nazionale, europeo e mondiale.

Riteniamo pertanto di fondamentale importanza che nella definizione delle aree idonee sul territorio, le Regioni tengano in considerazione alcuni importanti aspetti. Tra questi, ad esempio:

- la corretta gestione dei progetti già avviati, per **salvaguardare gli investimenti sul territorio e dare più certezza e stabilità agli operatori del settore**;
- la conformità con le disposizioni del decreto legislativo 199 di recepimento della direttiva *RED II*, che ha introdotto **aree idonee ex-lege**, oltre che con i principi fissati dalla direttiva *RED III* che richiede di adeguare gli iter autorizzativi considerando gli impianti a fonti rinnovabili di **interesse pubblico prevalente**;
- la necessità di individuare aree di dimensione tale da consentire il **raggiungimento dei target del burden sharing** ed **evitare fenomeni speculativi che portino ad ulteriori aumenti del prezzo dell'energia**;
- l'importanza di **evitare un'individuazione basata unicamente su elementi vincolistici**, senza prendere in considerazione aspetti quali la vicinanza alla rete, la disponibilità della risorsa, la morfologia dei terreni, le effettive caratteristiche dei progetti ed esigenze dei territori.

Di seguito sono riportati alcuni aspetti che è indispensabile considerare nella regolazione delle aree idonee, la cui rilevanza evidenzia l'opportunità di un dialogo aperto tra le amministrazioni competenti e le associazioni di rappresentanza del settore, finalizzato a supportare il necessario sviluppo delle rinnovabili nel pieno rispetto della valorizzazione e tutela dei territori.

#### • **Aree idonee "ex lege" e aree non idonee**

Il testo del DM aree idonee, entrato in vigore lo scorso 3 luglio, recepisce molte delle richieste avanzate dalle Regioni in sede di intesa sullo schema di decreto trasmesso dal MASE. In particolare, tra queste, l'eliminazione dell'elenco delle aree da ritenersi idonee con il richiamo esplicito alle aree idonee "*ope legis*" previsto dall'articolo 20, comma 8 del D.Lgs. 199/2021. Tale previsione è sostituita da un più

generico richiamo a principi e criteri omogenei, individuati nell'articolo 7 del decreto, di cui le Regioni devono "tenere conto" al fine di rendere chiara ed evidente la possibile classificazione delle aree, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili.

Tale scelta lascia purtroppo forti incertezze per gli operatori che, proprio in base al **regime ex lege delle aree idonee, hanno sinora avviato le proprie iniziative e calibrato i propri investimenti.**

**È fondamentale che nell'attuazione delle aree idonee Regioni e Province autonome confermino come idonee almeno le tipologie di aree già classificate idonee ex lege dall'articolo 20, comma 8, del D.Lgs 199/2021 (inizialmente inserite nella bozza del DM 21 giugno 2024)** e frutto di un bilanciamento di interessi operato a monte dal legislatore statale, di cui lo stesso articolo 20, al comma 1, dispone che le Regioni debbano tenere conto.

Ad esempio, tra le aree idonee ex-lege, rientrano *i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte rinnovabile e in cui vengano realizzati interventi di rifacimento o potenziamento*: ebbene, considerato che il potenziamento (**repowering**) consente l'ottimizzazione di aree già dedite alla produzione di energia, sulle quali sono state già effettuate verifiche sui potenziali impatti ambientali, e comporta interventi di adeguamento e ampliamento della rete minori rispetto ai nuovi progetti, nonché ha alti livelli di accettazione pubblica, è fondamentale che le Regioni identifichino come idonee tali aree e adottino norme volte a facilitare questi interventi.

Sovvertire, pertanto, il sistema che, fino ad oggi, ha fatto ritenere indiscussamente idonee determinate aree ai sensi del comma 8 (considerati i connessi benefici in termini di semplificazione e accelerazione delle procedure autorizzative di impianti ricadenti in tali aree), consentendo di declassificarle in sede di legislazione regionale ad "aree ordinarie" o addirittura "aree non idonee", oltre a contrastare la *ratio* sottesa all'individuazione delle aree idonee ex lege, produrrebbe notevoli impatti pregiudizievoli in capo ai privati e forte incertezza e disomogeneità nel quadro giuridico in materia, compromettendo investimenti sul territorio già avviati, aumentando il rischio di contenzioso rispetto alle emanande leggi regionali e minando il raggiungimento dei target 2030.

Per quanto riguarda, inoltre, l'individuazione delle cd "**aree non idonee**", è importante che non siano imposte generalizzate incompatibilità che potrebbero escludere *a priori* specifiche tipologie di impianto, la cui compatibilità potrebbe invece essere valutata caso per caso durante l'iter autorizzativo. Si ricorda a tal fine il richiamo proposto dal DM aree idonee (articolo 1, comma 2, lett. b) alle Linee guida Ministeriali del 10 settembre 2010 (par. 17 e allegato 3), il quale stabilisce come l'individuazione delle aree non idonee debba essere basata su criteri tecnici e differenziata per fonti rinnovabili e taglie di impianto.

- **Salvaguardia dei progetti già avviati**

È fondamentale e irrinunciabile che sia assicurato un regime transitorio che faccia salvi i procedimenti avviati in data antecedente alla data di entrata in vigore delle leggi e dei provvedimenti adottati dalle Regioni e dalle Province autonome in attuazione di quanto previsto dal DM aree idonee. La necessità di raggiungere target vincolanti di decarbonizzazione impone che lo sviluppo di progetti rinnovabili non si arresti in attesa del consolidarsi di un quadro normativo spesso adottato con forti ritardi, tutelando le iniziative nel frattempo avviate.

Pertanto, al fine di **evitare una paralisi del sistema nonché gravi pregiudizi economici agli investitori del settore ed ai proprietari dei terreni concessi, azionabili in sede risarcitoria**, si chiede che le Regioni, in coerenza con quanto fatto dal Governo con l'articolo 5, comma 2, del decreto Agricoltura (D.L. 63/2024), prevedano nelle proprie leggi regionali che le **nuove disposizioni non si applichino ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore della legge regionale stessa, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative o ambientali necessarie ad ottenere l'autorizzazione**

**a realizzare l'impianto**, eventualmente anche contemplando che il proponente entro tre mesi dalla entrata in vigore delle leggi e dei provvedimenti adottati da regioni e province autonome possa chiedere di concludere il proprio procedimento sulla base della nuova classificazione delle aree interessate.

- **Accelerazione delle FER e interesse pubblico prevalente**

È innanzitutto necessario prevedere una corretta e coerente attuazione delle previsioni poste in capo a Regioni e Province con i **principi statuiti dalle direttive europee rinnovabili**. Il D.Lgs. 199/2021, da cui la regolazione delle aree idonee trae origine, recepisce la direttiva *RED II* con cui l'Unione Europea ha introdotto i nuovi obiettivi vincolanti di produzione di energia da FER al 2030, definendo gli strumenti necessari ad accelerare il percorso di crescita sostenibile del paese e raggiungere i target previsti.

I principi della *RED II* sono stati ripresi con più forza dalla cd *RED III* (direttiva UE 2023/2413) che prevede l'introduzione di "*Zone di accelerazione*" e *richiede* agli Stati membri di adeguare i propri iter autorizzativi considerando gli **impianti a fonti rinnovabili di interesse pubblico prevalente** e stabilendo tempistiche massime perentorie per il rilascio dei titoli autorizzativi

Si consideri, inoltre, quanto espresso nella Raccomandazione della Commissione (UE) 2024/1343, ove si precisa che gli Stati membri dovrebbero **limitare al minimo necessario le zone di esclusione** in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile.

Il rispetto di tali principi impone di adottare norme orientate ad agevolare concretamente lo sviluppo delle rinnovabili sul territorio, semplificando gli iter e non introducendo vincoli e limitazioni, anzi superando dove possibile le restrizioni previgenti.

**Le aree idonee dovrebbero essere tutte quelle aree su cui alla data di adozione del DM non insistono particolari vincoli effettivamente incompatibili con la realizzazione di impianti rinnovabili, fatto salvo comunque il principio dell'interesse pubblico prevalente per questi ultimi.**

- **Estensione delle aree idonee e ricadute sul costo dell'energia**

Le aree idonee dovrebbero essere non solo sufficienti a raggiungere gli obiettivi regionali del cd Burden sharing, ma superiori a quelle virtualmente necessarie per raggiungere i target 2030 al fine di **evitare fenomeni speculativi**.

Attualmente, il costo delle aree per l'installazione di impianti fotovoltaici individuate nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni è aumentato di diverse misure rispetto al loro costo di mercato a causa dell'introduzione di numerosi vincoli (quali quelli legati al cd DL Agricoltura). **Un restringimento ulteriore di queste aree potrebbe comportare un ulteriore incremento dei prezzi, con il conseguente effetto indiretto di un aumento del costo dell'energia per il consumatore finale.**

Inoltre, aree idonee non sufficientemente ampie potrebbero impedire il raggiungimento degli obiettivi definiti dal burden sharing, tenuto conto del fatto che non tutte le aree identificate come idonee risultano nei fatti realmente sfruttabili per questioni tecniche (distanza dalla rete o mancanza di risorsa), per geomorfologia o per questioni di mercato (impossibilità di trovare un accordo con i proprietari terrieri).

Per lo stesso motivo si ritiene necessaria l'assenza di limiti di asservimento sulle aree identificate come idonee. Costringere il proponente ad utilizzare solo una percentuale specifica delle aree nella sua disponibilità porterebbe unicamente ad un maggiore costo di sviluppo (e conseguentemente un maggior costo in bolletta per il consumatore) e ad un rallentamento dell'installazione di nuovi impianti con il rischio di non raggiungere gli obiettivi prefissati.

- **Buffer zone**

La previsione di distanze minime (i cd *buffer*) tra i beni sottoposti a tutela e gli impianti a fonti rinnovabili aumenta le aree di fatto non idonee alla realizzazione degli impianti. Buffer molto estesi - ampliabili fino a 7 km a discrezione delle Regioni, rispetto ai precedenti 500 m per il fotovoltaico e 3 km per l'eolico - in alcune aree geografiche renderebbero pressoché nulle le aree idonee, oltre a generare una situazione di forte disparità tra una Regione e l'altra.

Anche su tale profilo sarebbe opportuno, sia per scongiurare i pregiudizi connessi ad una indiscriminata estensione delle zone di esclusione, sia per **evitare il rischio che un dimensionamento eccessivo delle aree non idonee comprometta la capacità della Regione di raggiungere il target assegnato** dallo stesso DM, che le Regioni prevedano le **buffer zone solo laddove realmente e strettamente necessarie**, anche alla luce di una classificazione/clusterizzazione del valore dei singoli beni sottoposti a tutela, che possa agevolare la delimitazione dell'area di rispetto eventualmente necessaria, evitando l'applicazione generalizzata del limite massimo di 7 km.

- **Vincoli specifici di fonte**

Lo sviluppo della fonte fotovoltaica ha un ruolo fondamentale nel raggiungimento dei target rinnovabili. In questo ambito, trova ampio spazio la tecnologia **agrivoltaica**, quale soluzione ottimale per integrare l'attività di generazione di energia con l'agricoltura.

Nella regolazione delle aree idonee è necessario evitare di identificare questi impianti esclusivamente con il modello agrivoltaico c.d. "elevato". Gli impianti elevati costituiscono infatti una configurazione che non sottrae spazio e che si adatta al meglio a specifiche tipologie di colture, ma che al contempo comporta maggiori costi di installazione - incidendo sul costo dell'energia elettrica - e potenziali impatti visivi e di stabilità delle strutture, legati ai requisiti di altezza richiesti. Tale soluzione è pertanto da preferire laddove l'attività agricola sottostante effettivamente lo richieda, ma non deve essere intesa aprioristicamente come la migliore o l'unica.

Inoltre, andrebbero evitate generiche limitazioni sulle porzioni di superfici su cui è possibile realizzare un impianto agrivoltaico: il "sistema agrivoltaico" - in tutte le differenti configurazioni possibili - costituisce già di per sé un connubio ottimale tra produzione di energia e attività agricole, pertanto ulteriori restrizioni che impongano al proponente asservimenti sono prive di giustificazione e minano la sostenibilità delle iniziative mettendo a concreto rischio il raggiungimento degli obiettivi di produzione di energia rinnovabile.

Anche per quanto riguarda gli **impianti flottanti**, che costituiscono un'altra filiera promettente del fotovoltaico, è importante evitare generalizzate incompatibilità. Per loro stessa natura, infatti, questi impianti necessitano di essere installati su specchi d'acqua, spesso vincolati ai sensi del D. Lgs. 42/2004 articolo 142, comma b) e/o c) (territori contermini ai laghi e/o corsi d'acqua), ma si ricorda che gli stessi, "[...] i corpi idrici interni artificiali, i laghi o i bacini artificiali [...]", in base all'articolo 15 *quarter* della Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, al comma 1, lettera a) punto i) sono inclusi tra quelle aree da designare quali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla pari delle superfici artificiali ed edificate, come i tetti e le facciate degli edifici, le infrastrutture di trasporto e le zone immediatamente circostanti, i parcheggi, le aziende agricole, i siti di smaltimento dei rifiuti, i siti industriali, le miniere e i terreni non utilizzabili per attività agricole.

**Nella regolazione delle aree idonee è importante che le Regioni tengano conto delle caratteristiche del territorio su cui possono essere realizzate le diverse tipologie impiantistiche**, favorendo l'installazione di: impianti **agrivoltaici** in aree agricole produttive, con altezze dei moduli non vincolate a priori ma funzionali all'effettiva esigenza di coltivazione/allevamento; impianti **su edifici e fabbricati**;

impianti **flottanti** su bacini idrici; impianti fotovoltaici **utility scale** totalmente dedicati alla produzione di energia, in aree marginali, abbandonate o degradate<sup>1</sup>, che permettono di fornire il contributo più rilevante ai target di decarbonizzazione con costi di generazione più bassi.

Con lo stesso obiettivo, **non dovrebbero essere previste, nemmeno per le tecnologie eolica, idroelettrica, geotermica o bioenergie, esplicite restrizioni che impongano aprioristicamente la realizzazione solo di alcuni progetti.**

Per tutte le diverse fonti inoltre è importante che l'individuazione delle aree idonee avvenga anche sulla base della presenza di risorse necessarie alla generazione di energia elettrica da FER quali sole, vento, risorsa geotermica, etc. In particolare, per tecnologie, come l'eolico e la geotermia, la presenza di vento o di calore è sito-specifica e limitata solamente ad alcuni territori circoscritti. Le aree idonee dovrebbero inoltre avere caratteristiche compatibili con i requisiti di installazione degli impianti FER (es. irraggiamento, esposizione, altitudine, pendenza etc).

- **Mappatura e sportello pre valutazione**

Il percorso di definizione delle aree idonee con le Leggi regionali previste dovrebbe essere accompagnato da strumenti operativi che ne rendano immediata l'individuazione.

Sarebbe, pertanto, opportuno **adottare una mappatura puntuale delle superfici del territorio regionale, accessibile a tutti gli attori interessati, che chiarisca la posizione ed estensione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER, differenziati per tipologia, e dei vincoli esistenti per offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti.**

In alternativa, le Regioni dovrebbero dotarsi di uno sportello dedicato ad una pre-valutazione dei progetti al fine di attribuire ad ogni specifica situazione il corrispondente iter autorizzativo, evitando in tal modo interruzioni delle istanze derivanti da dubbi interpretativi nei confronti di una normativa in evoluzione.

Questo sarebbe funzionale anche ad un monitoraggio trasparente del raggiungimento degli obiettivi regionali, previsto nel DM stesso.

---

<sup>1</sup> Incluse le aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento.