

Decreto Aree Idonee: discontinuità e contraddizioni

Introduzione

Come evidenziato dalle recenti notizie di stampa, nei giorni scorsi, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (il "**MASE**"), insieme con il Ministero della Cultura e il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, ha finalmente approvato il tanto atteso decreto sull'individuazione dei criteri per la identificazione da parte delle Regioni e Province autonome delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ora in attesa di pubblicazione (il "**Decreto**").

Il Decreto, approvato con ben due anni di ritardo, costituisce un passaggio fondamentale e necessario per il raggiungimento dei *target* nazionali ed europei di decarbonizzazione entro il 2030 in attuazione della direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (la "**RED II**") e come recepiti, a livello nazionale, dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (il "**PNIEC**").

Fra le finalità del Decreto emergono:

- **l'individuazione di principi e criteri omogenei** per la identificazione da parte delle Regioni e delle Province autonome delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili;
- **la ripartizione tra Regioni e Province autonome degli obiettivi imposti dal PNIEC**, che prescrivono il raggiungimento per l'Italia entro il 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW da fonti rinnovabili rispetto al 31 dicembre 2020 (l'"**Obiettivo Nazionale**"), anche al fine di rispondere agli obiettivi derivanti dai nuovi pacchetti "*Fit for 55*" e "*Repower UE*".

Di seguito si evidenziano, sulla base delle bozze di testo ad oggi disponibili sulla stampa di settore, le principali previsioni che dovrebbero esser contenute nel Decreto. Occorrerà evidentemente attendere la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale per poter verificare l'esatta corrispondenza delle previsioni di seguito riepilogate con l'effettivo contenuto del provvedimento ministeriale in commento.

I Le modalità e le tempistiche di attuazione del Decreto

Il Decreto - emanato in attuazione dell'art. 20, comma 1, del D.lgs. 199/2021 (di recepimento della RED II) - delega alle Regioni e alle Province autonome il compito di individuare, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto (il "**Termine**"), le superfici e le aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sul proprio territorio, tenendo conto dei principi e criteri omogenei stabiliti dal Decreto stesso.

In particolare, l'articolo 1 del Decreto dispone che le Regioni e le Province autonome, con l'adeguato coinvolgimento degli enti locali, saranno tenute ad individuare con propria legge:

- a) **superfici e aree idonee:** ossia, le aree su cui è previsto un *iter* accelerato per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni di cui all'art. 22 del D.lgs. 199/2021;
- b) **superfici e aree non idonee:** ossia, le aree che sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti da fonti rinnovabili secondo le modalità stabilite dal Decreto Ministeriale del 10 settembre 2010 "e successive modifiche e integrazioni"¹;
- c) **superfici e aree ordinarie:** ossia, le aree diverse da quelle citate alle lettere a) e b) sopra per cui si applicano i procedimenti autorizzativi ordinari di cui al D.lgs. 28/2011;
- d) **aree vietate all'installazione di impianti FV a terra:** ossia, le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi del recente D.L. n. 63 del 15 maggio 2024 (il "**DL Agricoltura**")².

Il rispetto del termine assegnato alle regioni per legiferare sarà monitorato dal MASE, con il supporto del GSE, che provvederà a verificare l'adozione delle leggi attuative decorsi 90 giorni dallo spirare del Termine.

II La ripartizione degli obiettivi da raggiungere tra Regioni e Province autonome: il c.d. "*burden sharing*"

L'articolo 2 del Decreto regola anche il c.d. "*burden sharing*", ossia la ripartizione della potenza da fonti rinnovabili da installare tra le Regioni e le Province autonome per il raggiungimento dell'Obiettivo Nazionale.

¹ Si ricorda che l'art. 18, comma 3, del D.lgs. 199/2021 dispone che, successivamente all'adozione da parte delle Regioni e delle Province autonome delle leggi sull'individuazione delle aree idonee e non idonee nel rispetto dei principi del Decreto, si procederà ad aggiornare le linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010.

² Si precisa che il DL Agricoltura non è stato ancora convertito in legge. Non si esclude, pertanto, che in sede di conversione in legge le disposizioni di cui al DL Agricoltura possano essere modificate/emendate anche e soprattutto in considerazione del fatto che sono pervenute numerose proposte di emendamenti al citato decreto, attualmente in fase di discussione.

A tal fine, il Decreto contiene una tabella che indica, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, gli obiettivi di potenza da generare con decorrenza dal 2021 e fino al 2030 (i “Singoli Obiettivi”).

Per il calcolo del raggiungimento dei Singoli Obiettivi si tiene conto:

- (i) della potenza nominale degli impianti da fonti rinnovabili di **nuova costruzione** entrati in esercizio dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento;
- (ii) della potenza nominale aggiuntiva derivante **da interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento o riattivazione** entrati in esercizio dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento;
- (iii) del 100% della potenza nominale degli impianti a fonti rinnovabili **off-shore di nuova costruzione** entranti in esercizio dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Con riferimento agli impianti da fonte geotermoelettrica e idroelettrica il Decreto stabilisce una potenza nominale aggiuntiva (da definirsi in base ad un parametro di equiparazione, che sarà stabilito dal GSE entro 30 gg dalla data di entrata in vigore del Decreto, in base alla producibilità media delle fonti geotermoelettrica e idroelettrica rispetto alla producibilità fotovoltaica).

Qualora gli impianti siano ubicati sul territorio di più Regioni o Province autonome la ripartizione delle relative potenze viene definita da accordi stipulati tra i medesimi enti territoriali coinvolti.

Tra le Regioni e le Province autonome che dovranno installare la maggiore potenza rientrano, certamente, la Sicilia (10,485 MW), la Lombardia (8,766 MW), la Puglia (7,387 MW), l'Emilia-Romagna (6,330 MW), la Sardegna (6,264 MW), il Veneto (5,828 GW), la Toscana (4,250 MW) e il Lazio (4,757 MW).

Ad ogni modo, il Decreto garantisce una certa flessibilità sulle modalità di raggiungimento dei Singoli Obiettivi nel corso del periodo temporale 2021 - 2030, prevedendo la possibilità per le Regioni e le Province autonome di concludere fra loro accordi per il c.d. “trasferimento statistico” di determinate quantità di potenza, che tuttavia non potrà compromettere il raggiungimento da parte della Regione/Provincia autonoma dei Singoli Obiettivi. Con decreto del MASE sarà successivamente definito lo schema tipo di accordo per il c.d. “*trasferimento statistico*”.

III

I principi e criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee e non idonee

L'articolo 7 del Decreto elenca i principi e criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee e non idonee, per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, di cui le Regioni e le Province autonome dovranno tenere conto nella definizione delle proprie leggi.

In particolare, nell'individuazione delle aree idonee le Regioni e le Province autonome devono tenere conto:

- (i) della **massimizzazione delle aree** da individuare al fine di agevolare il raggiungimento dei Singoli Obiettivi;
- (ii) delle **esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio**, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici:
 - a) privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate (e.g., capannoni industriali e parcheggi), aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica; e
 - b) verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;
- (iii) della possibilità di **diversificare** le aree idonee e non idonee in base alla fonte, taglia e tipologia del singolo impianto;
- (iv) **della possibilità di fare salve le c.d. aree idonee ex lege di cui all'art. 20, comma 8, del D.lgs. 199/2021.**

Viceversa, nell'individuazione delle **aree non idonee**, le medesime Regioni e Province autonome:

- (v) possono considerare non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nei beni sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004;
- (vi) possono, in aggiunta al punto (iv) che precede, fissare una fascia di rispetto dai beni tutelati ai sensi del citato D.lgs. 42/2004 che può avere una estensione differenziata a seconda della tipologia di impianto fino a un massimo di 7 km, e che sia in ogni caso proporzionata al bene oggetto di tutela.

Nell'applicazione dei criteri e principi di cui ai punti (v) e (vi) sopra, il Decreto precisa che la tutela dell'interesse paesaggistico deve essere temperato con la **garanzia** di raggiungimento dei Singoli Obiettivi da parte delle Regioni e Province autonome.

Ad ogni modo, le disposizioni di cui ai punti (v) e (vi) non si applicano ai rifacimenti degli impianti già in esercizio alla data di entrata in vigore del Decreto.

Infine, ai fini dell'individuazione delle superfici e aree idonee, le Regioni e le Province autonome possono avvalersi della piattaforma digitale di cui all'art. 21 del D.lgs. 199/2021.

IV

Il monitoraggio e la verifica degli obiettivi e la gestione del mancato raggiungimento degli obiettivi

L'articolo 4 del Decreto prevede che il MASE, con il supporto del GSE, ha il compito verificare:

- (i) decorsi 90 giorni dallo spirare del Termine, che le Regioni e le Province autonome abbiano adottato le leggi attuative;

- (ii) entro il 31 luglio di ciascun anno, la potenza installata autorizzata o assentita per la Regione o Provincia autonoma con riferimento all'anno precedente.

L'efficacia delle misure stabilite con il Decreto è corroborata dai poteri di verifica in capo al MASE a cui è riconosciuto il dovere di esercitare poteri sostitutivi.

V

Conclusioni

Il Decreto rappresenta un traguardo di fondamentale importanza per lo sviluppo delle fonti rinnovabili in Italia e per il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC, ma che presenta anche alcune criticità e sfide per la sua attuazione e il suo coordinamento con la normativa attualmente in vigore nel settore delle rinnovabili.

Infatti, il Decreto si inserisce nel quadro legislativo *"temporaneamente"* regolato dalle disposizioni di cui all'art. 20, comma 8, del D.lgs. 199/2021 che, **nelle more dell'adozione del Decreto**, ha istituito le aree da considerare idonee *ex lege*, al fine di indirizzare gli operatori e le Pubbliche Amministrazioni nella valutazione dell'idoneità o meno di determinate aree nel corso dei procedimenti autorizzativi per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili.

Tuttavia, sono molteplici gli elementi di discontinuità e contraddizione tra il regime istituito dall'art. 20, comma 8, e quello contenuto nel Decreto. Contrariamente a quanto ci si aspettava, i principi che hanno ispirato il regime autorizzativo temporaneo di cui all'art. 20, comma 8, risultano, in buona parte, disattesi e non riproposti nel testo del Decreto.

Difatti, le aree che, sino ad oggi, sono state considerate idonee "ex lege" ai sensi del richiamato art. 20, comma 8, **non sono state confermate all'interno del testo del Decreto** che, invece, si limita a prevedere la sola *"possibilità"* per le Regioni e le Province autonome di *"fare salve"* tali aree nell'adozione delle proprie Leggi.

Questa circostanza va pertanto a vanificare l'originario obiettivo del Legislatore nazionale – evidente dalla lettura del testo dell'art. 20 del D.lgs. 199/2021 – di rendere quanto più omogenee le normative regionali/provinciali in materia di aree idonee e non idonee, in un'evidente ottica di supporto di sviluppo delle fonti rinnovabili, cedendo il posto, invece, ad una maggiore discrezionalità in favore delle Regioni e Province autonome nell'individuazione di tali aree e, di conseguenza, ad una normativa regionale diversificata e disomogenea.

L'ampia discrezionalità riconosciuta alle Regioni ed alle Province autonome è ancor più evidente se si considera che il Decreto riconosce la possibilità per le Regioni e Province autonome di considerare *"non idonee"* – e, quindi, incompatibili con lo sviluppo di impianti da fonti rinnovabili – le aree ricomprese all'interno di beni sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004 e **le aree ricomprese all'interno di una fascia di rispetto che può estendersi fino ad un massimo di 7 km dall'area sottoposta a tutela ai sensi del citato decreto.** Tale disposizione potrebbe portare ad un quadro autorizzativo per le rinnovabili ancor più complicato, senza una cornice di principi omogenei capaci di indirizzare la successiva attività di selezione delle aree da parte delle Regioni/Province autonome.

Genera, infine, un'importante confusione l'assenza all'interno del Decreto di una disciplina transitoria per i procedimenti autorizzativi avviati prima dell'entrata in vigore del Decreto medesimo.

Eppure, nelle varie bozze del Decreto che sono state pubblicate dal 2023 ad oggi e, da ultimo, ancora in una delle più recenti bozze del Decreto circolata nel mese di maggio 2024, il Legislatore si era preoccupato di "tutelare" le iniziative intraprese in pendenza della disciplina nazionale e regionale previgente, facendo salvi i procedimenti avviati in data antecedente all'entrata in vigore del Decreto.

Questa previsione è stata inaspettatamente – e improvvidamente – eliminata dal Decreto, con l'effetto di mettere seriamente a rischio i procedimenti autorizzativi dei progetti *in itinere* e preannunciando il futuro instaurarsi di un ampio contenzioso, da parte di tutti quegli operatori che dovessero trovarsi esposti ad un diniego nel corso dell'iter autorizzativo avviato – e addirittura concluso – per l'intervenuta modifica della qualifica dell'area in cui ricade l'impianto, a causa dell'intervenuta adozione della disciplina regionale difforme dal quadro normativo nazionale di riferimento di cui all'art. 20 comma 8, D.lgs. 199/2021.

Si segnala, infine, che la "Conferenza delle Regioni e delle Province autonome" ha espresso la propria intesa allo schema del Decreto, come richiesto dall'art. 20, comma 1, del D.lgs. 199/2021, condizionata all'accoglimento di un emendamento all'articolo 7, comma 3, chiedendo di sostituire il primo periodo del citato comma nel seguente modo *"Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'articolo 10 e dell'articolo 136, comma 1, lettere a e b del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*.

Si dovrà quindi attendere il testo finale del Decreto, pubblicato in Gazzetta, per poter valutare l'esatto recepimento dei *desiderata* regionali da parte del Ministero.

Contatti

Carola Antonini

Partner – Chiomenti
Energy and Infrastructure
T. +39 02 72157675
carola.antonini@chiomenti.net

Elena Busson

Partner – Chiomenti
Energy and Infrastructure
T. +39 02 721571
elena.busson@chiomenti.net

Elisabetta Mentasti

Counsel – Chiomenti
Public Law, Regulatory and Authorities
T. +39 02 721571
elisabetta.mentasti@chiomenti.net

Riccardo Cecatiello

Senior Associate – Chiomenti
Public Law, Regulatory and Authorities
T. +39 02 72157451
riccardo.cecatiello@chiomenti.net
