

PROPOSTE DI ITALIA SOLARE ALLE REGIONI PER L'ATTUAZIONE DEL DECRETO AREE IDONEE

1. Premessa

L'attuazione del **decreto aree idonee** da parte delle Regioni costituisce un passaggio cruciale per il futuro del fotovoltaico e del sistema energetico nazionale, con **effetti rilevanti per il costo dell'energia di famiglie e imprese** e per lo sviluppo economico dei territori, oltre che, ovviamente, per contribuire alla **lotta ai cambiamenti climatici**, nel rispetto degli obblighi internazionali

È dunque importante, a nostro avviso, che le Regioni attuino il decreto aree idonee considerando, certamente, le esigenze di tutela del territorio e dell'agricoltura, ma anche l'essenzialità del fotovoltaico per contribuire a mantenere il costo dell'energia contenuto e stabile, proteggere la competitività delle imprese, migliorare la **sicurezza energetica**, abbattere le emissioni inquinanti e climalteranti.

ITALIA SOLARE, ente del terzo settore operante a sostegno della diffusione del fotovoltaico con oltre 1.300 soci attivi lungo l'intera filiera del settore, ritiene di poter fornire alle Regioni spunti e suggerimenti che si auspica possano concorrere a una efficace attuazione del decreto.

ITALIA SOLARE e i suoi associati, inoltre, ritengono che il futuro del fotovoltaico dipenda anche e molto dal **consenso delle comunità locali**. Per tale ragione, l'associazione è disponibile per un confronto, coinvolgendo anche ANCI, sui seguenti ulteriori temi:

- **aggiornamento della disciplina delle misure di compensazione** (da trasformare in "misure per **ritorni sul territorio**"), ancora regolate dalle linee guida nazionali del 2010;
- elaborazione di una **guida per lo sviluppo, la progettazione, realizzazione e gestione degli impianti**, in particolare a terra e di una certa rilevanza, predisposta dall'associazione, e utilizzata su base volontaria dagli associati, con l'obiettivo di favorire anche il **dialogo** con il territorio e la **massimizzazione dei ritorni**;
- gestione dei **procedimenti di connessione**, nuovi e in corso, e degli **iter autorizzativi** coerente con gli esiti della programmazione delle Regioni sulle aree idonee.

2. Alcuni riferimenti comunitari e nazionali

L'attività delle Regioni per l'individuazione delle aree idonee non può prescindere, si ritiene, da una adeguata considerazione del **contesto europeo e nazionale**.

A livello europeo, la **direttiva 2023/2413** stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e

l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di **interesse pubblico prevalente** e nell'**interesse della salute e della sicurezza pubblica** nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi.

Si ricorda in proposito che lo schema di decreto legislativo "**testo unico autorizzazione rinnovabili**", atteso in approvazione entro agosto 2024, qualifica gli interventi di costruzione degli **impianti a fonti rinnovabili come di pubblica utilità, indifferibili e urgenti** e, in coerenza con la direttiva citata, stabilisce che in sede di ponderazione degli interessi, è accordata priorità a tali interventi.

Si ritiene che **questo principio debba essere adeguatamente considerato anche nella fase preventiva finalizzata alla individuazione delle aree idonee**, in quanto l'adozione di criteri eccessivamente restrittivi vanificherebbe la successiva applicazione dello stesso principio.

3. Proposte relative ad approccio e metodo

Si auspica innanzitutto che i criteri generali di individuazione delle aree idonee siano oggetto di preventivo confronto tra le Regioni (e con il Governo per alcuni temi, come si dirà nel seguito), con la finalità di delineare un **approccio il più possibile omogeneo**, fermo che la successiva individuazione delle aree idonee in ciascuna Regione sarà effettuata sulla base delle rispettive specificità ed esigenze.

- a) Benché gli obiettivi 2030 assegnati alle Regioni dal decreto aree idonee siano espressi in potenza, l'**obiettivo nazionale** allo stesso anno è di **quota dei consumi energetici coperti da fonti rinnovabili** (quindi il rapporto produzione energetica da rinnovabili/consumi totali). È quindi **importante che gli impianti siano progettati e realizzati per massimizzare la produzione** che può essere utilizzata dalla domanda. È necessario altresì che gli impianti producano **energia a costi contenuti**, comunque inferiori ai prezzi previsti dal decreto FerX. È quindi essenziale che le Regioni valutino con buona disposizione anche gli impianti con moduli a terra e con soluzioni tecnologiche come gli inseguitori.
- b) Questo aspetto riveste particolare importanza ai fini della formazione del prezzo dell'energia a carico dei consumatori di ciascuna Regione, alla luce **del superamento del Prezzo unico nazionale (PUN) e della sua sostituzione con il Prezzo Zonale (PZ)**, disposto dal decreto legislativo 210/2021 e in fase attuativa a cura di ARERA.
- c) Sotto questo profilo, si evidenzia che, **se si individuano le aree idonee con criteri eccessivamente restrittivi, ne consegue un aumento generalizzato dei costi degli impianti**, da quelli dei terreni alle autorizzazioni, fino ai costi di costruzione e gestione, con difficoltà di produrre energia a costi accettabili e utili per la partecipazione alle procedure del decreto FerX.

- d) Ciò comporta anche che **la “quantità” di aree da individuare come idonee debba essere abbondante rispetto a quanto teoricamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi 2030**, tenendo inoltre conto degli obiettivi di produzione di idrogeno verde. Questo aspetto è rilevante sia per evitare incrementi eccessivi dei prezzi di terreni e autorizzazioni (con evidenti effetti sul costo dell’energia), sia per disporre di margini adeguati al conseguimento degli obiettivi. È quindi importante anche una **oculata applicazione della disposizione del comma 3 dell’articolo 7 del decreto aree idonee**, in base alla quale le Regioni possono stabilire una **fascia di rispetto** dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, **fino a un massimo di 7 chilometri**. Si evidenzia che **i criteri normativi** di proporzionalità rispetto al bene oggetto di tutela e di differenziazioni fra fonti **già escludono** dal punto di vista normativo **la possibilità di prevedere tale distanza in modo indifferenziato** per tutti gli impianti e rende necessaria una specifica giustificazione in relazione al bene concretamente tutelato quando la si applica.
- e) Parimenti importante è prestare **attenzione alla “qualità” delle aree idonee**: il decreto aree idonee richiama in particolare gli aspetti inerenti la disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, la dislocazione della domanda, i vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa; ci permettiamo di segnalare alcuni altri elementi di notevole importanza sotto il profilo della fattibilità tecnica ed economica degli impianti: le aree idonee dovrebbero avere, in caso di aree inclinate, esposizione preferibilmente verso Sud e **pendenze non superiori al 15%**. Le stesse aree idonee **non dovrebbero essere comprese tra quelle soggette a rischio idrogeologico o vincolate perché percorse da incendi**. Al contrario, sarebbe auspicabile, ai fini dell’idoneità, considerare i **terreni agricoli privi di acqua** per l’irrigazione delle colture o **non coltivati da diversi anni**.
- f) Le aree individuate come idonee dovrebbero essere tali in modo “credibile”. Ad esempio, apparirebbe **poco credibile un eccessivo affidamento, già per il 2030, sull’eolico offshore** (che naturalmente auspichiamo sia adeguatamente valorizzato) per diversi motivi tecnici, tra i quali l’attuale **carenza delle infrastrutture** per la realizzazione degli impianti.
- g) In aderenza al decreto legislativo 199/2021 e al decreto aree idonee, è bene che la **classificazione di idoneità delle aree** possa essere **stabilita** con riferimento a ciascuna fonte sia in generale (nel senso che l’area viene indicata adatta a tutte le tipologie di impianto), sia specificamente **per tipologia di impianto** (ad esempio: impianti a terra, agrivoltaici, di potenza fino a un dato limite, impianti con energia destinata alla totale immissione in rete o all’autoconsumo).
- h) Di particolare rilievo è il tema del trattamento da riservare ai **progetti in corso**: riteniamo che le Regioni debbano in ogni caso **rispettare quanto disposto dal comma 2 dell’articolo 5 del DL 63/2024 “agricoltura”**, convertito dalla legge

101/2024. Ciò è peraltro coerente con quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 7 del decreto aree idonee, in base al quale resta fermo quanto previsto dall'articolo 5 del decreto legge 15 maggio 2024, n. 63, relativamente all'installazione di impianti fotovoltaici in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici: si rammenta che il comma 2 del citato articolo 5 dispone che **il divieto di installazione di impianti con moduli a terra in aree classificate agricole non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative**, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi.

- i) A maggior ragione, **occorre garantire la realizzazione degli impianti autorizzati o comunque con valutazione di impatto ambientale, screening o abilitazione acquisita**

Si tratta non solo di rispettare un **diritto maturo già acquisito**, ma anche di un punto essenziale per l'avvio dei meccanismi di sostegno della bozza di decreto FerX, che prevede per il solo fotovoltaico l'assegnazione dei sostegni a 50 GW aggiuntivi entro il 2028, dei quali 40 GW mediante aste e 10 GW con accesso diretto. Attualmente risultano autorizzati e con lavori non ancora avviati circa 15 GW di fotovoltaico (per l'eolico il valore si aggira intorno a 2 GW), un valore ancora troppo basso per l'efficace ed efficiente avvio delle aste del DM FerX. Peraltro, come già detto prima, è interesse delle Regioni favorire la diffusione del fotovoltaico nei propri territori, in modo che i consumatori dei rispettivi territori possano beneficiare, grazie all'effetto del fotovoltaico, di prezzi dell'elettricità contenuti e stabili, nella prospettiva di passaggio dal PUN al Prezzo zonale.

4. Proposte specifiche per l'individuazione delle aree idonee

1. **Tutte le coperture**, salvo quelle degli immobili tutelati ex articolo 10 o 146 lettere b) o c) del decreto legislativo 42/2004, **vanno considerate come aree idonee**. E' opportuno considerare idonee anche aree già impermeabilizzate come i **parcheggi, aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, aree compromesse come cave discariche, aree su cui occorrono interventi di bonifica** (fermo che l'obbligo di bonifica, talora costosissimo, non dovrebbe essere posto in capo all'operatore del fotovoltaico): si tratta di un criterio dettato dal **decreto legislativo 199/2021** e ripreso nel **decreto aree idonee**, oltre che nelle **raccomandazioni europee per le aree di accelerazione**. Sugeriamo inoltre che, salvo particolari esigenze di tutela, le **aree su cui sono proposti impianti per l'autoconsumo, anche a distanza, e per comunità energetiche siano qualificate come idonee in via preventiva**, in modo che la valutazione dei progetti possa essere effettuata con le procedure specifiche previste

per le aree idonee. Sarebbe opportuno che le aree elencate in questo punto (ma anche quelle di cui ai punti 2, 3 e 6 qui di seguito) siano qualificate come **idonee con atto immediato delle Regioni**, antecedente alle leggi regionali con le quali saranno individuate le altre aree idonee.

2. Qualificare come **idonee le aree nelle immediate vicinanze di stabilimenti industriali o di zone industriali, artigianali e industriali, anche se agricole**, consentendo autorizzazione e realizzazione di impianti anche con moduli a terra

Si tratta di **aree già qualificate idonee dal comma 8 del decreto legislativo 199/2021, di cui le Regioni sono invitate a tener conto**. Si suggerisce di mantenerne l'idoneità perché tali aree, di minor pregio agricolo anche quando classificate tali, offrono la possibilità di realizzare una "cintura" di impianti, che possono essere utilizzate per garantire la fornitura di **energia elettrica alle imprese a costi contenuti e stabili**, requisito essenziale per la **competitività** e quindi anche per la **difesa dell'occupazione**. Come nel caso precedente, è necessario che le Regioni abbiano la possibilità di derogare al divieto generalizzato per gli impianti a terra in aree agricole introdotto dal DL 63/2024 "agricoltura".

3. **Accelerare le autorizzazioni e realizzazioni degli impianti**, anche con moduli a terra, su **terreni industriali, cave, miniere** e sulle aree soggette a bonifica, qualificando tali aree come idonee.

La qualificazione come idonee di terreni industriali è prevista dal decreto legislativo 28/2011 (che prevede anche semplificazioni dei procedimenti abilitativi) e ripresa dal decreto aree idonee. Le cave e miniere e le aree soggette a bonifica rientrano tra le aree che il comma 8 dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021 qualifica come idonee nelle more dell'individuazione da parte delle Regioni, aree di cui il decreto aree idonee raccomanda di tener conto. **Trattandosi di aree difficilmente utilizzabili per altri scopi, è sensato che ne sia mantenuta l'idoneità per il fotovoltaico**. Cave e discariche (qualora classificate agricole) sono inoltre esplicitamente escluse dal divieto di installazione di impianti con moduli a terra dal decreto legge 63/2024.

4. Per i **terreni agricoli non produttivi o non utilizzati per l'agricoltura da lungo tempo** (ad esempio da almeno 5 anni): ai fini dell'idoneità, **incrociare tali aree con quelle in cui insistono richieste di autorizzazione** in corso. Queste richieste meritano di essere portate avanti senza indugio.

In generale, e anche per gli impianti con richieste di autorizzazione:

- a. **se i terreni non rientrano in aree protette, non hanno disponibilità di acqua o comunque non hanno le caratteristiche per essere coltivati, questi terreni vanno considerati idonei**, anche per impianti con **moduli a terra**.

- b. **se i terreni hanno le caratteristiche per tornare a essere coltivati, siano considerati idonei per gli impianti agrivoltaici**, ma senza vincoli sulla tipologia di impianto agrivoltaico (fermo che dovrà ricadere nelle tipologie delle linee guida in materia): è infatti evidente che la tipologia di impianto sarà suggerita dal tipo di uso agricolo che sarà possibile sulla base del piano agronomico, fermo il vincolo della sostanziale continuità dell'attività agricola.

Per quanto proposto, è necessario che le Regioni, auspicabilmente in modo coordinato, si confrontino con il Governo per valutare la possibilità che la delega conferita con il decreto aree idonee consenta alle stesse Regioni di **derogare al divieto generalizzato per gli impianti a terra in aree agricole** introdotto dal DL 63/2024 "agricoltura". **Non ha senso logico**, infatti (e questa è la motivazione della proposta), **che terreni non produttivi** (nei termini richiamati alla lettera a)) **siano inibiti agli impianti con moduli a terra**.

Al contrario, e coerentemente, si suggerisce che per i terreni che si può tornare a coltivare siano consentiti i soli impianti agrivoltaici, ma senza vincoli tipologici, in quanto l'uso per la produzione energetica può costituire innesco e sostenere un rinnovato uso agricolo del terreno.

5. **Terreni agricoli produttivi**: salvo eventuali eccezioni per aree specifiche, che si dovessero rendere necessarie per particolari esigenze di tutela, **siano considerati idonei per gli impianti agrivoltaici in tutte le configurazioni**, purché venga garantita una **sostanziale continuità agricola** e rientrino in **progetti di supporto allo sviluppo delle attività agricole** (investimenti in tecnologie agrarie avanzate, come l'idroponico e l'irrigazione di precisione; integrazione a valle delle filiere; uso di mezzi agricoli elettrici, ecc.). .

Gli impianti agrivoltaici sono definiti come impianti che consentono la continuità delle attività agricole. È dunque utile e opportuno, anche per gli agricoltori, che ne venga consentito un utilizzo generalizzato nelle aree adibite all'agricoltura, alla pastorizia e all'allevamento. Si suggerisce anche di **consentire che la realizzazione degli impianti agrivoltaici possa avvenire oltre che da parte di imprese agricole, anche da parte di imprese industriali che stipulano accordi di cooperazione** con imprese **senza** richiedere la formazione di **società miste** che incidono sulla possibilità di ottenere i finanziamenti e pregiudicano agli agricoltori di poter condurre nell'area l'attività secondo le regole e con i benefici dell'impresa agricola. Anche in questo caso è necessario che le Regioni si confrontino con il Governo ai fini dell'applicazione del DL 63/2024 "agricoltura", che fa generico divieto di installazione di impianti con moduli a terra, senza specificare cosa si debba intendere con tale locuzione. Si ritiene opportuno che **tutte le tipologie di impianti agrivoltaici siano considerate ammissibili, con l'unica condizione di sostanziale continuità dell'attività agricola**.

6. Siano valutati con **priorità** e positiva disposizione i **progetti incentivabili con risorse PNRR**, anche qualificando **immediatamente idonee le aree interessate** (in modo da consentire l'utilizzo delle relative procedure), considerati i tempi ravvicinati che il PNRR detta per tali progetti. Per gli stessi progetti andrebbero sollecitate **corsie privilegiate per la connessione alla rete**.
7. Si suggerisce anche di **qualificare con atto immediato come non idonee per il fotovoltaico le aree con vincoli che ciascuna Regione ritiene sostanzialmente insuperabili**, in modo da evitare di dover valutare progetti con scarsa o nulla possibilità di autorizzazione.
8. **Assicurare e accelerare** (con fast track nei procedimenti autorizzativi) un contestuale sviluppo degli **impianti di accumulo**, in particolare elettrochimici, sia **distribuiti**, associati agli impianti fotovoltaici di ogni genere, che **centralizzati**, per garantire un'adeguata disponibilità di accumulo. A questi scopi, **qualificare come idonee per gli accumuli le aree di ubicazione dei sistemi di accumulo**, salvo eccezioni per particolari esigenze di tutela e ferme le valutazioni in fase di procedimento autorizzativo.

La disponibilità di accumuli è condizione per massimizzare la produzione e l'uso locale dell'energia prodotta dagli impianti, già nella prospettiva del 2030. Peraltro, l'impegno di suolo dei sistemi di accumulo, in particolare elettrochimici, è molto limitato. E anzi, si ritiene indispensabile che i progetti di accumulo abbiano una **corsia accelerata per l'autorizzazione**. Si richiede, per le stesse finalità, che le Regioni si facciano parte attiva per segnalare a governo e autorità di regolazione la necessità di corsie accelerate **anche nelle procedure di collegamento alla rete**.
9. Fermo quanto detto ai punti precedenti, le aree idonee dovrebbero essere individuate assicurando una **adeguata distribuzione degli impianti sul territorio**, tenendo conto anche della localizzazione dei consumi e della rete. In questo ambito, potrebbe essere opportuno valutare quali sono le dimensioni ottimali degli impianti in particolare con moduli a terra, anche diverse in base alle peculiarità delle zone. Da tenere ben presente che le dimensioni degli impianti devono comunque garantire **economie di scala**, per non vanificare le possibilità di riduzione dei prezzi dell'energia per famiglie e imprese italiane.

Una adeguata distribuzione degli impianti è necessaria per più ragioni. Da un punto di vista tecnico, ha poco senso concentrare impianti in aree con bassi consumi e in assenza di adeguate infrastrutture di rete per il trasporto a distanza dell'energia prodotta. Inoltre, una adeguata distribuzione degli impianti sul territorio ne migliora l'integrazione e favorisce il **consenso**.
10. **Monitorare con continuità** e in modo coordinato **lo sviluppo degli iter autorizzativi, delle realizzazioni e delle connessioni, opere di rete incluse**, per conoscere il punto in

cui ci si trova rispetto all'obiettivo regionale condiviso con lo Stato, **per poter decidere consapevolmente se e come proseguire con lo sviluppo delle richieste di autorizzazione**, anche alla luce delle esperienze sino a quel momento fatte.

Non è un criterio per l'individuazione delle aree idonee in senso stretto, ma è essenziale, sia **per tenere sotto controllo il raggiungimento degli obiettivi** regionali previsti dal decreto aree idonee, sia **per verificare l'efficacia dei provvedimenti regionali** sulle aree idonee, sia, più in generale, per una valutazione generale del ruolo del fotovoltaico per lo sviluppo regionale.

Il monitoraggio degli impianti realizzati e delle autorizzazioni è previsto dal decreto aree idonee. D'altra parte, un migliore monitoraggio delle connessioni, a beneficio anche delle Regioni, è in fase di attuazione, in applicazione dell'articolo 9 del decreto legge 118/2023. Tali due monitoraggi andrebbero integrati e visti in modo coordinato, in modo da **assicurare**, per un verso, **che le aree idonee siano prontamente servite delle infrastrutture necessarie**, e per l'altro mettere in luce eventuali difficoltà di utilizzazione proprio per questioni di rete.