

## Il Decreto del MASE “Aree Idonee e non idonee”. Il governo rinuncia alla pianificazione.

di Francesco Gigliani

Con la pubblicazione sulla G.U. del 2 luglio, con due anni di ritardo rispetto alla scadenza di legge, vede finalmente la luce il Decreto interministeriale 21 giugno 2024 “Aree idonee e non idonee”.

Scopo di tale provvedimento, in attuazione di quanto prescritto dall’art. 20 (“Disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili”), comma 1, del Decreto Legislativo 199/2021 con cui è stata recepita la Direttiva europea 2018/2001 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, avrebbe dovuto essere quello di stabilire ... *principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC ( Piano nazionale integrato energia e clima) per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili ...*

Sarà compito delle Regioni applicare tali criteri per individuare con Legge regionale, entro i 180 giorni successivi all’entrata in vigore del decreto, le aree idonee e non idonee.

Secondo quanto stabilito dalla lett. a) del citato comma 1, detti criteri avrebbero dovuto riguardare *l’individuazione delle aree idonee all’installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti ... già installati e le superfici tecnicamente disponibili.* Quest’ultima indicazione assume particolare importanza al fine di evitare il cumulo dei progetti di impianti eolici e fotovoltaici sul territorio.

Ma chi si attendeva, dopo anni di anarchia, che il decreto facesse finalmente chiarezza sulle aree ove realizzare gli impianti di rinnovabili, rimarrà deluso.

Infatti **l’art.1**, comma 2 del provvedimento precisa che il processo di individuazione delle aree condotto dalle Regioni conformemente al presente decreto, *garantendo l’opportuno coinvolgimento degli Enti locali*, condurrà ad identificare le quattro tipologie di aree seguenti:

- a) **Superfici e aree idonee:** in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse, secondo le disposizioni vigenti di cui all’articolo 22 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199;
- b) **superfici e aree non idonee:** aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l’installazione di specifiche tipologie di impianti, secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello Sviluppo economico 10 settembre 2010;
- c) **superfici e aree ordinarie:** sono le superfici e le aree diverse da quelle delle lettere a) e b) e nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011 e successive modifiche e integrazioni;

**d) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra:** le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

Ora, se da un lato appare corretto riconoscere che, a seguito del processo di individuazione delle superfici ed aree "idonee" e "non idonee", esisteranno a fianco ad esse anche "aree ordinarie" le quali rappresenteranno una consistente estensione di aree non classificate in alcuna di tali due categorie (tali aree "ordinarie", a norma del comma 7 dell'art. 20 del D. Lgs. 199/2021, *non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee*), dall'altro è necessario osservare che in nessun caso tale norma di legge implica che in tali aree "ordinarie" la realizzazione degli impianti ad energia rinnovabile e delle relative infrastrutture debba intendersi consentita, sia pure secondo gli ordinari regimi autorizzativi anziché quelli semplificati previsti nelle aree idonee.

Infatti, la formulazione con cui - sia nella Legge di delegazione europea 53/2021 art. 5, che nel D. Lgs. 199/2021 art. 20 - sono state definite dal Legislatore le "Aree idonee" (*... aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili*) non sembra prestarsi a nessun dubbio interpretativo in ordine al fatto che tutti i progetti di rinnovabili che rientrano tra quelli ricompresi nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima – PNIEC debbano essere localizzati esclusivamente all'interno di aree "idonee" e non altrove. Almeno per i progetti di impianti di rinnovabili sottoposti a VIA, che rappresentano la stragrande maggioranza, la loro appartenenza a tale categoria è espressamente dichiarata dal proponente nell' "Avviso al Pubblico" che accompagna ciascun progetto.

Diversamente, il Legislatore avrebbe adoperato il termine "Aree prioritarie" o "Aree preferenziali".

Risulta dunque incoerente la frase "*... nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011 e successive modifiche e integrazioni*" che compare alla lett. c) di cui sopra e che, in difformità dalle disposizioni di legge prima richiamate, consente di fatto di realizzare gli impianti di rinnovabili dappertutto, con la sola eccezione delle aree "non idonee".

Con la lett. c) del comma 2 dell'art. 1 viene dunque completamente svuotata di significato la funzione delle "aree idonee" e vanificata l'efficacia del Decreto stesso, con l'effetto di perpetuare l'assenza di pianificazione delle rinnovabili sul territorio, lasciando alle ditte che realizzano gli impianti la libertà di scegliere i siti di localizzazione, magari rinunciando a qualche riduzione dei tempi di autorizzazione ed all'agevolazione riservata alle aree "idonee" dall'art. 22 del D. Lgs.199/2021, (secondo cui nei procedimenti di autorizzazione di impianti ... su aree idonee... l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante), per fruire di altri eventuali vantaggi optando per la scelta di aree "ordinarie", ad esempio in termini di costi inferiori per l'acquisizione dei suoli.

Nel caso in cui un parere negativo – vincolante in tali aree "ordinarie" – venga emanato in sede di VIA dalla Soprintendenza ai BB.CC. a fronte di un parere positivo della Commissione tecnica PNRR – PNIEC del MASE, la questione può quasi sempre essere superata in Consiglio dei ministri, come mostra l'esperienza degli ultimi due anni.

L'art. 2 fissa per ciascuna regione gli obiettivi da raggiungere nel 2030 previsti dal PNIEC, in termini di potenza rinnovabile installata, che per alcune regioni superano anche di 10 volte quella attuale.

Venendo al successivo **art. 7**, “Principi e Criteri per l’individuazione delle aree idonee”, oggetto di forti critiche da parte dei rinnovabilisti, dopo un richiamo al rispetto dell’art. 5 del D.L. 63/2024 “Lollobrigida” (che pone alcuni limiti alle nuove installazioni di impianti fotovoltaici “a terra” in zone agricole, facendo salvi gli impianti “agrivoltaici”), il comma 2 lett. a) si limita a ricordare alle Regioni di tener conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici, privilegiando l’utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l’idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, già menzionate nell’art. 20 del D. Lgs.199/2021. In pratica un fedele “copia e incolla” di quanto riportato nell’art. 20 del D. Lgs. ma senza indicare in dettaglio le caratteristiche di tali aree idonee, che dovrebbero essenzialmente basarsi sulla loro scarsa rilevanza ambientale e paesaggistica.

La successiva lett. c) del comma 2 che consente alle Regioni di optare se includere o meno, tra le tipologie di aree da definire idonee, quelle individuate dal comma 8 dell’art. 20 del D. Lgs. sembra inammissibile sul piano giuridico, essendo state tali tipologie di aree idonee già in precedenza individuate da un Decreto legislativo avente forza di legge, al quale il D.M. non può certo derogare.

Il successivo comma 3, in accoglimento di un emendamento posto dalle Regioni in Conferenza Unificata, dichiara non idonee *ope legis* 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, escludendo dal novero di tali aree non idonee i beni paesaggistici di cui alla lett. c) dell’art. 136 del D. Lgs. 42/2004 - Codice dei BB.CC. e del Paesaggio, ovvero *i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici*. Sono proprio questi ultimi, infatti, a necessitare di urgente e vincolante tutela attraverso l’imposizione di fasce di rispetto per la salvaguardia delle visuali connotate da un elevato valore estetico – percettivo che subirebbero pesante alterazione da invasivi impianti di rinnovabili di grandi dimensioni.

Il periodo successivo del comma 3 consente alle Regioni la facoltà di considerare “non idonee” tutte le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del D. Lgs. 42/2004, la cui ampiezza è ovviamente ben maggiore dei soli siti vincolati dall’art. 136, lett. a) e b) di cui sopra e di stabilire una fascia di rispetto, di ampiezza fino a 7 km, attorno al perimetro di tali beni. Si pensi alla grande estensione dei beni paesaggistici tutelati *ope legis* dall’art. 142 del Codice dei BB.CC.

Occorre dunque sperare – o meglio cercare di fare opera di convincimento a tal fine – che siano numerose le Regioni che vorranno avvalersi di tali facoltà. Tale eventualità costituisce il massimo timore dei rinnovabilisti, che hanno azzardato alcune cifre francamente poco attendibili, secondo cui nel caso in cui tutte le Regioni dovessero avvalersi delle predette facoltà oltre il 90 % del territorio nazionale risulterebbe precluso alla realizzazione di impianti di rinnovabili.

Un fugace ed isolato accenno, contenuto nel comma 4, al supporto all’attività regionale di individuazione delle aree rappresentato dalla piattaforma digitale prevista dall’art. 21 del D. Lgs. 199/2021 e le cui modalità di funzionamento andavano regolamentate con D.M. del MASE che viaggia anch’esso con due anni di ritardo, lascia il tempo che trova.

Da ultimo, va evidenziata la completa assenza nel Decreto, ancorchè prescritta per legge dall’art. 20 del D. Lgs. 199/2021, di qualsiasi indicazione relativa alla *massima porzione di suolo occupabile dagli impianti di rinnovabili per unità di superficie, nonché dagli impianti ... già installati e le superfici tecnicamente disponibili* che, come detto in premessa, risulta cruciale al fine di evitare il deleterio effetto cumulo degli impianti sul territorio.

In definitiva il decreto non introduce nessuna nuova misura vincolante di tutela ma solo facoltative, la cui adozione viene così lasciata alla buona volontà delle singole Regioni.