



Associazione ecologista Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG) – associazione di protezione ambientale riconosciuta (art. 13 della legge n. 349/1986) – Via Grazia Deledda, 39 – 09127 Cagliari – posta elettronica grigsardegna5@gmail.com – p.e.c. gruppodinterventogiuridico@pec.it.

Cagliari - Siena, 4 settembre 2024

Gent.ma Assessore all'Ambiente, Economia
Circolare, Difesa del Suolo, Lavori Pubblici e
Protezione Civile della Regione Toscana
Monia Monni,

ringraziando per la convocazione dell'incontro del 6 settembre 2024 finalizzato fondamentalmente alla predisposizione del disegno di legge regionale in materia di aree idonee e inidonee all'installazione di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili, si coglie l'occasione per inoltrare il seguente documento.

Con i più cordiali saluti.

dott. Stefano Deliperi

presidente del

dott.ssa Donatella Mercatelli

referente per la Toscana del

Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG)

Toscana, speculazione energetica, come possiamo salvare il territorio e attuare una corretta transizione energetica.

In queste settimane è sempre più acceso il dibattito sulla difficile situazione per il territorio della Toscana, pesantemente aggredito in più luoghi da una sempre più arrogante *speculazione energetica*.

La realtà della speculazione energetica, con particolare riferimento alla Toscana.

La realtà della speculazione energetica è di *banale* quanto *spaventosa* evidenza. Essere a favore dell'energia prodotta da fonti rinnovabili non vuol dire avere ottusi paraocchi, non vuol dire *aver versato il cervello all'ammasso della vulgata dell'ambientalismo politicamente corretto*.

Ma non sono solo le associazioni e i comitati *realmente ambientalisti* a sostenerlo.

Qualche sintetica considerazione sulla *speculazione energetica* in corso in Italia è stata svolta autorevolmente dalla Soprintendenza speciale per il PNRR, che, dopo approfondite valutazioni, ha evidenziato in modo chiaro e netto: “... è in atto una complessiva azione per la realizzazione di nuovi impianti da fonte rinnovabile (fotovoltaica/agrivoltaica, eolico onshore ed offshore) ... tanto da prefigurarsi la sostanziale sostituzione del patrimonio culturale e del paesaggio con impianti di taglia industriale per la produzione di energia elettrica oltre il fabbisogno ... previsto ... a livello nazionale, ove le richieste di connessione alla RTN per nuovi impianti da fonte rinnovabile ha raggiunto il complessivo valore di circa 328 GW rispetto all’obiettivo FF55 al 2030 di 70 GW” (nota Sopr. PNRR prot. n. 51551 del 18 marzo 2024)”.

Qui siamo alla reale *sostituzione paesaggistica e culturale*, alla *sostituzione economico-sociale*, alla *sostituzione identitaria*.

Il fenomeno della *speculazione energetica* è pesantemente presente in modo particolare nella [Tuscia](#), in [Puglia](#), nella [Maremma](#), in [Sardegna](#), in [Sicilia](#), sui [crinali appenninici](#).

In tutto il territorio nazionale le [istanze di connessione di nuovi impianti](#) presentate a [Terna s.p.a.](#) (gestore della rete elettrica nazionale) al 30 giugno 2024 risultano complessivamente ben 5.930, pari a 341,33 GW di potenza, suddivisi in 3.805 richieste di impianti di produzione energetica da fonte solare per 150,29 GW (44,03%), 1.992 richieste di impianti di produzione energetica da fonte eolica a terra per 106,74 GW (31,27%) e 133 richieste di impianti di produzione energetica da fonte eolica a mare 84,30 GW (24,70%).

[Un’overdose di energia](#) potenziale che non potrebbe esser nemmeno esser consumata. Significa energia che dovrà esser pagata dal gestore unico della Rete (cioè soldi che usciranno dalle tasse dei contribuenti).

Gli unici che guadagneranno in ogni caso saranno le società energetiche, che – oltre ai [certificati verdi](#) e alla relativa commerciabilità, nonché agli altri incentivi – beneficiano degli effetti economici diretti e indiretti del [dispacciamento](#), il processo strategico [fondamentale](#) svolto da Terna s.p.a. per mantenere in equilibrio costante la quantità di energia prodotta e quella consumata in Italia: [In particolare](#), riguardo gli impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili, “se necessario, Terna *invia specifici ordini per ridurre o aumentare l’energia immessa in rete alle unità di produzione*”, ma l’energia viene pagata pur non utilizzata. I [costi del dispacciamento](#) sono *scaricati* sulle bollette degli Italiani.

Inoltre, la Commissione europea – su richiesta del Governo Italiano – ha recentemente approvato ([4 giugno 2024](#)) un regime di aiuti di Stato “*volto a sostenere la produzione di un totale di 4 590 MW di nuova capacità di energia elettrica a partire da fonti rinnovabili*”. In particolare, “*il regime sosterrà la costruzione di nuove centrali utilizzando tecnologie innovative e non ancora mature, quali l’energia geotermica, l’energia eolica offshore (galleggiante o fissa), l’energia solare termodinamica, l’energia solare galleggiante, le maree, il moto ondoso e altre energie marine oltre al biogas e alla biomassa. Si prevede che le centrali immetteranno nel sistema elettrico italiano un totale di 4 590 MW di capacità di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili. A seconda della tecnologia, il termine per l’entrata in funzione delle centrali varia da 31 a 60 mesi*”.

Il [costo del regime di aiuti](#) in favore delle imprese energetiche sarà pari a 35,3 miliardi di euro e, tanto per cambiare, sarà finanziato “*mediante un prelievo dalle bollette elettriche dei consumatori finali*”..

Insomma, siamo all'*overdose* di energia producibile da impianti che servono soltanto agli *speculatori energetici*;

Significa energia che dovrà esser pagata dal gestore unico della Rete (cioè soldi che usciranno dalle tasse dei contribuenti).

La Regione Toscana dovrebbe legiferare quanto prima *trasformando* le previsioni di misure di salvaguardia di cui al D.M. 21 giugno 2024 in norme *permanenti* di inidoneità di ubicazione di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili e di relativa conservazione.

Inoltre, sarebbe semplicemente doveroso vincolare qualsiasi autorizzazione alla prestazione di adeguata *fideiussione* ([art. 1936 cod. civ.](#)) per eventuali danni all'ambiente e agli interessi pubblici nelle fasi di cantiere, di gestione dell'impianto e del ripristino ambientale (*decommissioning*).

E questo, naturalmente, vale per tutta Italia.

La disciplina sulla c.d. aree idonee.

Nei mesi scorsi, in clamoroso ritardo di anni sulla previsione legislativa, è entrato in vigore il decreto ministeriale relativo alla disciplina nazionale di individuazione delle c.d. aree idonee o meno alla installazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili.

Il [D.M. Ambiente 21 giugno 2024](#) (*Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*) è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica del 2 luglio 2024 e ha portato a compimento il processo di formazione della normativa in materia.

Come si ricorda, lo scorso 7 giugno 2024 la [Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano](#) aveva siglato specifica "*intesa, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, recante 'Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili' (PNRR - M2C2, Riforma 1.1)*".

[Erano state recepite](#) alcune osservazioni dell'A.N.C.I. e alcune [proposte integrative](#) avanzate dalle Regioni, fatte proprie dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e si è giunti alla [sottoscrizione dell'intesa](#) prevista ([art. 20, comma 1°, del decreto legislativo n. 199/2021 e s.m.i.](#)) sulle c.d. aree idonee.

Così era stata approvata la bozza dello schema di [decreto MASE sulla 'Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili'](#) (7 giugno 2024), poi formalizzato e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Come noto, ai sensi dell'art. 20, comma 1°, dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 199/2021 e s.m.i., con decreti del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sono approvati principi e criteri per la aree idonee per l'installazione degli impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili, poi puntualmente resi esecutivi in sede regionale con provvedimenti legislativi e regolamentari ai sensi del comma 4° del medesimo art. 20 ([direttiva n. 2018/2001/UE](#), [art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53](#)).

I provvedimenti relativi alle c.d. aree idonee provvedono a

a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (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 a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili;

b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Il D.M. presenta poche *luci* e molte *ombre* per il futuro del *Bel Paese*.

In primo luogo, prevede (art. 1) *“la ripartizione fra le Regioni e le Province autonome dell’obiettivo nazionale al 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW da fonti rinnovabili rispetto al 31 dicembre 2020, necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNIEC e rispondere ai nuovi obiettivi derivanti dall’attuazione del pacchetto ‘Fit for 55’, anche alla luce del pacchetto ‘Repower UE’”* oltre che a individuare *“principi e criteri omogenei per l’individuazione da parte delle Regioni e delle Province autonome delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili funzionali al raggiungimento degli obiettivi”*.

La potenza installabile aggiuntiva rispetto a quella esistente all’1 gennaio 2021 assegnata alle Regioni e Province autonome (art. 2, Tabella A) è da considerarsi il *traguardo minimo* assegnato, da cui non si può transigere (complessivamente GW 80,001) e onestamente non si comprende in base a quali analisi aggiornate sia stata determinata.

Alla Toscana, per esempio, è assegnata la potenza aggiuntiva al 2030 pari a GW 4,250, cioè circa [il doppio della potenza attualmente installata](#) (GW 2,210).

La potenza relativa alle centrali eoliche *offshore* dev’essere riferita alla Regione prospiciente (art. 2, comma 2°).

Entro il termine di 180 giorni dall’entrata in vigore del D.M., le Regioni e le Province autonome *“individuano ... con propria legge ... le aree”* idonee e non idonee per l’installazione degli impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili.

Qualora il termine scada infruttuosamente, sono previste procedure statali sostitutive anche ai fini del raggiungimento coattivo degli obiettivi di installazione previsti (art. 6).

In linea generale, sono da considerarsi *“non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. 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”*.

Tuttavia, *“per i rifacimenti degli impianti in esercizio non sono applicate”* queste norme di salvaguardia.

In particolare, per l’individuazione delle aree idonee e non idonee si deve 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, 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” (art. 7, commi 2° e 3°).

Le Regioni individuano sul proprio territorio:

a) superfici e aree idonee: le aree in cui è previsto un iter accelerato e agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 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](#) e s.m.i.;

c) superfici e aree ordinarie: superfici e 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 s.m.i.](#);

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

In ogni caso, sono fatte salve le competenze discendenti dagli statuti delle Regioni e province autonome, nonché dalle relative norme di attuazione (art. 9).

Non è, tuttavia, chiaro il destino dei tantissimi progetti di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili attualmente presentati (ben 5.930 in tutta Italia, 824 solo in Sardegna, dati al 30 giugno 2024): secondo il principio giuridico fondamentale *tempus regit actum*, i procedimenti attualmente avviati dovrebbero esser disciplinati dalla normativa ora in vigore, solo dopo l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative del D.M. aree idonee potranno operare le relative disposizioni.

Resta da sottolineare che – in ogni caso – i quantitativi di potenza installabile aggiuntiva al 2030 (per esempio, GW 4,250 per la Toscana) sono inderogabili.

La normativa di tutela provvisoria vigente.

In proposito, si ricorda che l'art. 6, comma 1°, del decreto-legge n. 50/2022, convertito con modificazioni e integrazioni nella legge n. 91/2022, in relazione all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è stata individuata una *“fascia di rispetto ... determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici”*.

Successivamente, con l'art. 47, comma 1°, del decreto-legge n. 13/2023, convertito con modificazioni e integrazioni nella legge n. 41/2023, la fascia di tutela è stata ridotta a *“tre chilometri”* per gli impianti eolici e a *“cinquecento metri”* per gli impianti fotovoltaici dal limite delle zone tutelate con vincolo culturale (artt. 10 e ss. del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.) e/o con vincolo paesaggistico/ambientale (artt. 136 e ss. e 142 del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.).

Bisogna tener presente che il *bene culturale* (es. Nuraghe, Chiesa campestre, ecc.) presente in aree di titolarità privata dev'essere formalmente oggetto di provvedimento di vincolo per poter esser preso in considerazione (vds. [T.A.R. Sardegna, Sez. I, 29 maggio 2024, n. 414](#)), in quanto

per il solo “*patrimonio culturale di proprietà pubblica è previsto un sistema di tutela che può definirsi reale in quanto vige una presunzione di interesse storico ed artistico ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 12, comma 1 (Cass. Civ., Sez. II, ord. 17 ottobre 2023, n. 28792)*”.

E bisogna anche tener presente che “*una volta esaurita la fase di consultazione, il Ministero dell’Ambiente è tenuto a concludere l’iter procedimentale entro termini precisi - che riguardano tanto l’adozione del provvedimento finale quanto le fasi prodromi che - scaduti infruttuosamente i quali dovrebbe attivarsi il potere sostitutivo*” ([T.A.R. Sardegna, Sez. II, 3 giugno 2024, n. 436](#)), per cui i tantissimi procedimenti di V.I.A. attualmente in corso potrebbero esser conclusi in tempi brevi.

Che cosa si deve fare al più presto per salvaguardare il territorio.

La situazione è di una gravità estrema e i tempi sono sempre più stretti.

Quello che appare necessario sul piano giuridico è l’individuazione delle aree idonee e delle aree inidonee ai sensi del D.M. 21 giugno 2024, percorso normativo su cui Stato, Regioni e Province autonome si sono accordati.

La Regione Toscana, quindi, dovrebbe coinvolgere Comuni, associazioni, comitati e legiferare quanto prima *trasformando* le previsioni di misure di salvaguardia provvisorie vigenti e le indicazioni del D.M. 21 giugno 2024 in norme *permanenti* di inidoneità di ubicazione di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili e di relativa conservazione.

Fra le aree idonee dovrebbero esser individuate le zone industriali e quelle già degradate, mentre dovrebbe esser privilegiata e incentivata la soluzione relativa al posizionamento di pannelli fotovoltaici sui tetti di edifici pubblici, capannoni, aziende, edifici privati, ecc. Si rammenta che lo studio ENEA pubblicato sulla Rivista [Energies](#) (N. Calabrese, D. Palladino, [Energy Planning of Renewable Energy Sources in an Italian Context: Energy Forecasting Analysis of Photovoltaic Systems in the Residential Sector](#), 27 marzo 2023) afferma che per sopperire ai fabbisogni energetici dell’intero patrimonio residenziale italiano basterebbe realizzare pannelli fotovoltaici sul 30% dei tetti a uso abitativo.

Inoltre, afferma e certifica l’I.S.P.R.A. (vds. [Report Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023, Report n. 37/202](#)), è molto ampia la superficie potenzialmente disponibile per installare impianti fotovoltaici sui tetti, considerando una serie di fattori che possono incidere sulla effettiva disponibilità di spazio (presenza di comignoli e impianti di condizionamento, ombreggiamento da elementi costruttivi o edifici vicini, distanza necessaria tra i pannelli, esclusione dei centri storici).

Dai risultati emerge che la superficie netta disponibile può variare da 757 a 989 km quadrati. In sostanza, si spiega, “*ipotizzando tetti piani e la necessità di disporre di 10,3 m² per ogni kW installato, si stima una potenza installabile sui fabbricati esistenti variabile dai 73 ai 96 GW*”. A questa potenza, evidenziano i ricercatori dell’Ispra, si potrebbe aggiungere quella installabile in aree di parcheggio, in corrispondenza di alcune infrastrutture, in aree dismesse o in altre aree impermeabilizzate; “*ipotizzando che sul 4% dei tetti sia già installato un impianto, si può concludere che, sfruttando gli edifici disponibili, ci sarebbe posto per una potenza fotovoltaica compresa fra 70 e 92 GW*”.

Infine, sarebbe semplicemente doveroso vincolare qualsiasi autorizzazione alla prestazione di adeguata [fideiussione](#) ([art. 1936 cod. civ.](#)) per eventuali danni all'ambiente e agli interessi pubblici nelle fasi di cantiere, di gestione dell'impianto e del ripristino ambientale (*decommissioning*).

Le proposte alternative.

Ribadiamo ancora una volta la nostra proposta: dopo aver quantificato il quantitativo di energia elettrica realmente necessario a livello nazionale, sarebbe cosa ben diversa se fosse lo Stato a pianificare in base ai reali fabbisogni energetici le aree a mare e a terra dove installare gli impianti eolici e fotovoltaici e, dopo coinvolgimento di Regioni ed Enti locali e svolgimento delle [procedure di valutazione ambientale strategica \(V.A.S.\)](#), mettesse a bando di gara i siti al migliore offerente per realizzazione, gestione e rimozione al termine del ciclo vitale degli impianti di produzione energetica.

In realtà, la prima cosa necessaria, a breve termine, sarebbe una *moratoria nazionale* (non *regionale*, già dichiarata costituzionalmente illegittima con [sentenza Corte cost. n. 27/2023](#)), una sospensione di qualsiasi autorizzazione per nuovi impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili.

Oltre l'individuazione normativa delle aree idonee e inidonee a breve termine, a medio termine, è certamente necessario completare il processo di pianificazione paesaggistica..

Il Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG) ha recentemente promosso in proposito la petizione popolare [Si all'energia rinnovabile, no alla speculazione energetica!](#), che ha ormai superato le 19 mila adesioni.

Siamo ancora in tempo per cambiare registro.

In meglio, naturalmente.

Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG)