

ITALIA SOLARE: audizione presso
Audizione presso II Commissione consiliare permanente Attività economiche e governo del
territorio del Consiglio Regionale dell'Umbria
sul
disegno di legge “Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio
umbro”
adottato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 705 dell’11 luglio 2025

ITALIA SOLARE è ente del terzo settore operante a sostegno della diffusione del fotovoltaico. Rappresentiamo circa 1.400 soci, il cui fatturato annuale complessivo è di circa 25 miliardi, con oltre 20.000 addetti.

I nostri associati sono attivi lungo l'intera filiera di valore del fotovoltaico, compresi sviluppo, progettazione e costruzione di impianti di piccola taglia per famiglie, di media taglia per le imprese e di grande taglia in parallelo con la rete elettrica.

Siamo dunque particolarmente interessati al disegno di legge in discussione e ringraziamo per l'opportunità offertaci.

1. Il quadro nazionale

Il disegno di legge in questione interviene su un tema assai sentito, in un contesto purtroppo gravato da innumerevoli incertezze.

Come rammenta la relazione al disegno di legge, il decreto interministeriale aree idonee è stato oggetto di grave censura da parte del TAR Lazio, che ha disposto l'annullamento dei fondamentali commi 2 e 3 del decreto interministeriale 21 giugno 2024 “aree idonee”, emanato in attuazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021. Il decreto interministeriale aree idonee costituisce il fondamento sulla cui base le Regioni sono chiamate a individuare le aree idonee e non idonee per gli impianti a fonti rinnovabili.

È opportuno richiamare i principali rilievi del TAR:

- a) Il comma 2 dell'articolo 7 è **stato annullato perché manchevole di indicazioni alle Regioni di un contesto unitario di principi e criteri per l'esercizio delle loro attribuzioni**, con un deficit di omogeneità dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee.
- b) Il comma 3 dell'articolo 7 è **stato bocciato nella parte in cui attribuisce alle Regioni la facoltà di individuare una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela fino a un massimo di 7 chilometri**; ciò perché l'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo 199/2021 fissa le fasce di rispetto in 3 km per l'eolico e 500 m per il fotovoltaico e, benché riguardino aree idonee “nelle more” dell'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni, sono espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.
- c) È stata poi **censurata l'assenza di una disciplina transitoria di salvaguardia dei procedimenti in corso**. A riguardo, il TAR ha richiamato la disposizione della legge n. 53/2021 che prevede che all'atto della introduzione della disciplina per la individuazione delle aree idonee e non idonee dovevano essere introdotte “*misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che*

risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti rispetto a quelli definiti nella presente lettera”.

Il TAR ha dunque disposto che i Ministeri concertanti dovessero correggere il decreto, concedendo 60 giorni di tempo, precisando anche che le regioni avrebbero poi dovuto adeguare i propri provvedimenti. Il termine di 60 giorni è ampiamente scaduto e le notizie che si hanno sono che: il MASE è al lavoro per correggere il decreto e conformarlo alla sentenza TAR; lo stesso MASE ha fatto ricorso al Consiglio di Stato, rinunciando però a chiedere la sospensiva della sentenza TAR, che dunque al momento è pienamente efficace.

2. Considerazioni e commenti generali

Nel quadro sopra descritto, **la Regione Umbria ha ritenuto comunque urgente procedere** perché, come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge, **ritiene essenziale fornire il proprio contributo per contrastare i cambiamenti climatici**, innanzitutto dando urgenti risposte per raggiungere l’obiettivo regionale 2030 sulle fonti rinnovabili, stabilito nel decreto aree idonee.

Sempre nella relazione, si precisa poi che si **intende conciliare la pianificazione energetica con la tutela del paesaggio, dell’ambiente, delle aree agricole e forestali, delle risorse idriche, della qualità dell’aria, della biodiversità, del proprio patrimonio culturale** inteso come complesso dei beni che costituiscono l’identità umbra.

La stessa relazione di accompagnamento, poi, **riconosce che il prezzo dell’energia elettrica impatta direttamente e indirettamente sulla tenuta sociale e sul caro vita delle famiglie**, e rimarca il convincimento che l’installazione di impianti a fonti rinnovabili è un fattore strategico di risoluzione di molteplici criticità strutturali della regione. Da qui discende una “scelta di campo”: prediligere medi e piccoli impianti rinnovabili diffusi sul territorio e prossimi alla domanda, costruendo un sistema di piccole reti, minigrig interconnesse bilanciate tra loro, dotate di sistemi di accumulo in grado di gestire in loco il surplus energetico e compensare la discontinuità di produzione delle fonti rinnovabili.

Ne consegue che la Regione manifesta, per quanto riguarda il fotovoltaico:

- a) L’intendimento di **massimizzare l’installazione di impianti rinnovabili su ogni tetto** disponibile, integrandoli con le forme e i materiali della tradizione, senza pregiudicare il diritto all’autoproduzione energetica.
- b) Nella **consapevolezza dell’insufficiente spazio disponibile sui tetti per raggiungere gli obiettivi, è necessario l’inserimento, come aree idonee, di aree ulteriori rispetto a quelle già classificate tali dal decreto legislativo 199/2021**, inserendovi ulteriori superfici quali i parcheggi pubblici e privati, le superfici dei bacini e invasi artificiali per il fotovoltaico flottante, le aviosuperfici, i distributori di benzina compresa un’area buffer di 100 metri, le proprietà e gli immobili funzionali ai consorzi di bonifica e ai gestori dei servizi idrici.
- c) La **rilevanza attribuita all’agrivoltaico, per le opportunità di sviluppo che può costituire per il settore agricolo umbro** senza però incorrere nel rischio di costituire un meccanismo di elusione del divieto di fotovoltaico a terra in area agricola. A tal fine viene previsto, per gli impianti realizzati nell’ambito delle deroghe previste dalle norme nazionali, che gli impianti agrivoltaici siano vincolati a colture e attività zootecniche che beneficino realmente delle ombreggiature, secondo la letteratura scientifica di riferimento, garantite dalla sopraelevazione dei pannelli. Non solo ma potendo costituire un traino per il benessere animale e l’agricoltura biologica e integrata nonché per la conservazione e la filiera delle

varietà e razze autoctone di interesse agrario della nostra regione, seguendo le forme e le tipologie di impianto della tradizione. Si demanda alla Giunta Regionale il compito di emanare apposite Linee guida sull'agrivoltaico.

- d) **La centralità assegnata alle comunità energetiche** come “cellula base” su cui costruire l'intero sistema energetico regionale, con un approccio a favore delle “microgrid”, ritenute un punto di forza non solo per l'autonomia, ma anche per la sicurezza energetica nazionale.

Questi orientamenti illustrati nella relazione di accompagnamento al disegno di legge sollecitano alcune considerazioni di carattere generale.

In primo luogo, **ITALIA SOLARE condivide e apprezza che si riconosca la rilevanza, per famiglie e imprese umbre, di disporre di energia a prezzi accessibili** e che le fonti rinnovabili siano strumento di elezione a questo fine. Tuttavia, **ci sembra che molte scelte del disegno di legge possano aumentare i costi di produzione, soprattutto da fotovoltaico: questo vale per gli impianti sui tetti, per i quali, in alcuni casi, si chiede una generica “integrazione con le forme e i materiali della tradizione”.** Ma vale anche per l'agrivoltaico, visto solo come opportunità per il settore agricolo (e non anche per quello energetico), facendone conseguire, in alcuni casi, una serie di vincoli, sia inerenti le configurazioni impiantistiche (laddove si cita la sopraelevazione dei pannelli, non sempre necessaria), sia l'attività agricola e di allevamento, sia infine gli assetti societari. **Lo stesso si può dire per quanto riguarda le aree idonee che vengono aggiunte a quelle nazionali:** pur essendo apprezzabile l'orientamento, è evidente che le tipologie impiantistiche realizzabili in tali aree idonee presentano costi più elevati rispetto agli impianti standard.

Condividiamo fortemente l'orientamento a favore di impianti diffusi sul territorio e prossimi alla domanda, ma ci sembra meritevole di qualche dubbio la possibilità che, al di fuori di una profonda revisione del mercato elettrico nazionale ed europeo, la Regione possa autonomamente perseguire un sistema di piccole reti, minigrig interconnesse bilanciate tra loro, dotate di sistemi di accumulo in grado di gestire in loco il surplus energetico e compensare la discontinuità di produzione delle fonti rinnovabili.

Infine, rimarchiamo che, a nostro parere, il disegno di legge non considera adeguatamente alcuni elementi della sentenza TAR sul decreto aree idonee: ciò vale soprattutto per la mancata salvaguardia dei progetti in corso.

A seguire, le nostre osservazioni puntuali sull'articolato.

3. Osservazioni specifiche sull'articolato

Art. 1 comma 3: stabilisce che la legge si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono richieste autorizzative di impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale. **Si ritiene che tale norma eluda la salvaguardia dei progetti in corso richiesta dal TAR. Si richiede di eliminare questa previsione, sostituendola con una salvaguardia analoga a quella adottata dal legislatore nazionale in ambito DL 63/2024 “agricoltura” in tema di divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole, stabilendo quindi che la legge regionale non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore della stessa legge, 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.**

Art. 1, comma 4: estende a tutti gli impianti fino a 10 kW (con esclusione di quelle situate all'interno di aree e beni di cui agli articoli 10 e 136 del codice dei beni culturali), il regime di attività in edilizia libera. **Questa disposizione è scarsamente comprensibile e comunque incoerente con la disciplina nazionale dei regimi amministrativi di cui al decreto legislativo 190/2024. Si chiede che sia conformata a tale decreto legislativo.**

Art. 3 comma 1, lettera u.: include tra le aree idonee quelle destinate a progetti a servizio di una CER, comunque per una superficie destinata ad impianti di potenza non superiore a quella necessaria al soddisfacimento dei fabbisogni energetici, opportunamente documentati, dei membri. **Esprimiamo apprezzamento, ma il modo in cui la norma è formulata rischia di vanificarne la portata. Infatti, le CER sono usualmente costituite tra un numero ridotto di membri, per poi gradualmente espandersi includendone altri. Questa modalità è alla base delle regole europee e nazionali sulle CER, le quali prevedono che la partecipazione alle CER è aperta e volontaria. Si chiede quindi di eliminare il limite sulla potenza.**

Art. 3 comma 3: prevede che i termini dei procedimenti autorizzativi per l'installazione di impianti ricadenti all'interno di superfici ed aree idonee sono ridotti di un terzo e, laddove previsto, l'Autorità competente in materia paesaggistica esprime un parere obbligatorio comunque non vincolante: **riteniamo sia necessario precisare che tali disposizioni si applicano anche laddove le opere connesse ricadano in aree diverse da quelle idonee, come è facilmente possibile nel caso delle opere di connessione alla rete elettrica.**

Art. 4, comma 3: considera non idonee le aree e superfici ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004: **in coerenza con il punto precedente suggeriamo di precisare "fatta salva la possibilità di realizzare le opere connesse degli impianti".**

Art. 4, comma 4: individua le aree non idonee: in coerenza con i due punti precedenti, suggeriamo di precisare **"fatta salva la possibilità di realizzare le opere connesse degli impianti".**

Art. 4, comma 11: prevede che la fascia di rispetto può essere estesa fino a 7.000 metri in caso di adeguata istruttoria che giustifichi l'esigenza. **Questa disposizione sembra in contrasto con la sentenza TAR di cui si è detto nel primo paragrafo, incerta su come possa essere applicata dal momento che non individua il soggetto che possa estendere la fascia di rispetto, suscettibile di applicazioni disomogenee. Se ne chiede la soppressione.**

Art. 5, comma 1: stabilisce che qualora un'area idonea sia ricompresa all'interno di un'area definita non idonea la stessa, esclusivamente per la sua superficie, è definita idonea alla realizzazione di impianti: **apprezziamo questa disposizione, suggerendo di precisare, in analogia a quanto già in precedenza segnalato, che la non idoneità non rileva per le opere connesse.**

Art. 5 comma 3: prevede che per quanto riguarda le aree idonee di cui alle lettere a) e c) del comma 2 dell'articolo 3 situate all'interno dei beni e delle fasce di rispetto di cui agli articoli 10 e 136 del d.lgs. 42/2004 gli impianti dovranno essere disposti in maniera ordinata e regolare ed avere una colorazione simile al manto di copertura esistente: **si segnala un probabile refuso (il riferimento al comma 2 è forse da sostituire con il comma 1); a parte questo, si segnala la difficoltà, certamente**

economica, talora anche tecnologica, di assicurare “una colorazione simile al manto di copertura esistente. Si suggerisce di eliminare la previsione.

Art. 5, comma 4: la lettera b), prevede che talune disposizioni in materia di non idoneità delle aree non si applichino a talune tipologie impiantistiche. **Pur apprezzando l'orientamento, ci sembra che i requisiti per la deroga siano assai qualitative e quindi suscettibili di essere interpretati in modi diversi. ITALIA SOLARE ritiene che, anche per assicurare l'uniformità a livello nazionale richiesta dal TAR (seppure con riferimento ai criteri per individuare le aree idonee e non idonee) siano da valorizzare le linee guida nazionali del 2022.**

Art. 5, comma 5: prevede che la Giunta Regionale emani linee guida in materia degli impianti agrivoltaici di cui al comma 4, lettera b). **Si richiama quanto detto al punto precedente: è opportuno e sufficiente fare riferimento alle linee guida nazionali in materia di agrivoltaico.**

Art. 5, comma 6: stabilisce tra l'altro che gli impianti agrivoltaici realizzabili sulla base della deroga di cui al comma 4 lettera b) devono essere funzionalmente collegati, in costanza di esercizio, ad aziende agricole che abbiano sede operativa nel territorio della Regione Umbria. **Non si condivide questa previsione, palesemente discriminatoria. Se ne propone l'eliminazione.**

Art. 6, commi 2 e 3: trattano di sistemi di accumulo, qualificati sulla base della potenza (10% di quella dell'impianto di produzione. **Si suggerisce di aggiungere una qualificazione in energia accumulabile, analogamente a quanto avviene, ad esempio, nell'ambito del MACSE (Meccanismo di approvvigionamento di capacità di stoccaggio elettrico), meglio in grado di esprimere la capacità del sistema di accumulo in termini di energia accumulabile ed erogabile. Ad esempio, si potrebbe richiedere che il sistema di stoccaggio abbia una capacità in grado di erogare per almeno 1,5-2 ore la potenza nominale dell'impianto.**

Art. 7 comma 1 primo periodo: stabilisce che la valutazione degli impatti ambientali di progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche non soggetti alle procedure di cui alla Parte Seconda Titolo III della Parte II del decreto legislativo 152/2006, è preordinata alla localizzazione e alla progettazione degli interventi. **Non si comprende il senso di questa disposizione, che introduce surrettiziamente valutazioni ambientali non previste dalla normativa nazionale, peraltro senza alcuna indicazione sulle caratteristiche dei progetti. Si chiede che la norma sia modificata, facendo riferimento ai limiti e alle condizioni previste dal decreto legislativo 152/2006.**

Art. 7 comma 1 ultimo periodo: prevede che prima dell'avvio delle procedure abilitative PAS o AU il soggetto proponente informa il Comune interessato. **E' una previsione non coerente con il decreto legislativo 190/2024, della quale non si comprende la funzione, suscettibile di dilatare i termini dei procedimenti autorizzativi, nei quali, peraltro, i Comuni sono ampiamente coinvolti e partecipano.**

Art 7 comma 2: al primo periodo dispone che il soggetto proponente è tenuto a dimostrare con apposita relazione la minimizzazione degli impatti derivanti dalla realizzazione degli interventi e che la stessa relazione è corredata di una puntuale analisi degli elementi costitutivi dell'ambiente, del

patrimonio storico-culturale e del paesaggio. **Queste previsioni sono critiche almeno sotto più profili: sono qualitative, nella parte riferite alla minimizzazione degli impatti; sono incoerenti con le norme nazionali, che circoscrivono le valutazioni ambientali a determinati casi; nel caso in cui non siano presenti vincoli paesaggistici sono superflue e non coerenti con la normativa nazionale. Si chiede siano espunte.**

Art 7 comma 4: prevede che in caso di impianti con potenza installata sopra i 100 kW il soggetto proponente è tenuto, tra l'altro, a dimostrare preliminarmente la fattibilità tecnica della connessione, nonché la disponibilità effettiva delle aree su cui essa dovrebbe svilupparsi, ricorrendo eventualmente anche all'installazione di sistemi di accumulo dell'energia al fine di mitigare gli impatti sulla rete elettrica. **Questa norma contrasta con il decreto legislativo 190/2024, che, per le sole opere connesse di impianti abilitati con PAS o AU, consente la possibilità di esproprio. La norma è inoltre irrealistica, sia perché imporrebbe di conoscere in dettaglio il percorso di connessione (deciso dal gestore di rete, eventualmente anche a seguito del procedimento autorizzativo), sia perché obbligherebbe ad avere la disponibilità delle aree percorse dalla connessione, che potrebbero essere estremamente numerose (benché impegnate in modo modestissimo per il passaggio di cavi interrati), ingenerando anche possibili speculazioni. Riteniamo che debba essere conformata alla norma nazionale.**

Art. 7 comma 5: stabilisce alcuni contenuti degli elaborati progettuali che accompagnano la richiesta del titolo abilitativo alla costruzione degli impianti, in particolare prevedendo sempre l'analisi di intervisibilità dell'impianto in relazione a distanza dai beni culturali e paesaggistici, dai centri abitati e di singole abitazioni residenziali, delle attività agrituristiche, da strade/percorsi/viabilità, di libero accesso, da proprietà di terzi. **Riteniamo questa disposizione, riferita a impianti di qualsiasi potenza, onerosa, difforme dalle norme nazionali e suscettibile di applicazioni non uniformi. Chiediamo che sia conformata alla normativa nazionale.**

Art. 7 comma 8: reca diverse disposizioni in materia di garanzie finanziarie per la dismissione degli impianti, con particolare aggravamento per gli impianti in aree non idonee, compresi quelli in corso di valutazione ambientale e di autorizzazione. **Questa disposizione in materia di impianti in aree non idonee è un ulteriore modo per scoraggiare i progetti in corso, che invece andrebbero salvaguardati sulla base della legge e della sentenza TAR in precedenza discussa. Inoltre, è palesemente e irragionevolmente costosa, in quanto gli oneri di dismissione non dipendono (se non, eventualmente, solo in modo marginale) dalla classificazione dell'area in termini di idoneità o non idoneità. Si chiede che sia cancellata.**

Art. 7 comma 10: stabilisce che, nel caso delle aree non idonee, la superficie occupabile da un progetto ricompresa nello spazio rurale non può essere superiore al 5% della superficie totale delle aree in disponibilità del soggetto proponente. **Anche questa disposizione sembra volta a suggerire l'abbandono dei progetti in corso, che invece andrebbero salvaguardati, come detto più volte. Chiediamo quindi che sia eliminata.**

Art. 7 comma 12: tratta di compensazioni ai Comuni, in particolare stabilendo che la compensazione sia non inferiore al 3% in caso di impianti localizzati in aree non idonee. **La norma è in palese**

contrasto con il decreto legislativo 199/2024, che stabilisce un tetto del 3% a prescindere dalla qualificazione dell'area. Si chiede anche in questo caso la cancellazione della norma.

Art. 8: stabilisce gli oneri istruttori per lo svolgimento dei procedimenti abilitativi, con differenziazione tra aree idonee e non idonee. Si evidenzia che, a fronte di oneri pari allo 0,1% dell'investimento nel caso di impianti in aree idonee, gli stessi oneri sono posti pari al 5% per impianti in aree non idonee. Questo aumento è sproporzionato e non ragionevole. **Si chiede di eliminare la previsione o almeno di moderare l'incremento rispetto a impianti in aree idonee (ad esempio da 0,1% a 1%). Si chiede inoltre di introdurre una disposizione che preveda una importante penale a carico dell'amministrazione procedente nel caso di mancato rispetto dei termini di legge per lo svolgimento e la conclusione del procedimento.**