

24 SETTEMBRE 2025

Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili

di **Maria Alessandra Sandulli**
Giudice della Corte Costituzionale italiana

e **Pina Lombardi**
Avvocato



Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*

di Maria Alessandra Sandulli

Giudice della Corte Costituzionale italiana

e Pina Lombardi

Avvocato

Abstract [It]: Il contributo esplora gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili in Italia, evidenziando le recenti evoluzioni normative e il loro impatto nel sistema. Attraverso un'analisi del Testo Unico approvato con il decreto legislativo n. 190 del 2024 si esaminano le procedure di autorizzazione unica, l'attività libera e la procedura abilitativa semplificata (PAS). Le Autrici pongono attenzione alla necessità di razionalizzare i regimi amministrativi in materia al fine di facilitare l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile ed evidenziano la centralità della definizione delle aree "idonee" e di quelle "non idonee" per l'installazione di tali impianti, suggerendo l'opportunità di ulteriori sviluppi normativi necessari a garantire una transizione ecologica efficace e coordinata.

Title: Authorisation instruments for the promotion of renewable energy sources

Abstract [En]: The contribution explores the authorisation tools for promoting renewable sources in Italy, highlighting recent regulatory developments and their impact on the system. Through an analysis of the Consolidated Law approved by Legislative Decree No. 190 of 2024, the single authorisation procedures, free activity and the simplified authorisation procedure (PAS) are examined. The authors draw attention to the need to streamline the relevant administrative regimes in order to facilitate the installation of renewable energy production plants and highlight the central importance of defining "suitable" and "unsuitable" areas for the installation of such plants, suggesting the need for further regulatory developments to ensure an effective and coordinated ecological transition.

Parole chiave: fonti rinnovabili, autorizzazione unica, procedura abilitativa semplificata, aree idonee e non idonee, semplificazione

Keywords: renewable sources, single authorisation, simplified authorisation procedure, suitable and non suitable areas, simplification

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il regime transitorio nel T.U. 3. Autorizzazione unica. 3.1. Evoluzione normativa. 3.2. Rapporto tra valutazioni ambientali e procedimento di AU. 3.3. Dichiarazione di pubblica utilità e procedure espropriative. 3.4. Variante allo strumento urbanistico. 4. Attività libera 5. PAS. 5.1. Presupposti e procedimento. 6. Interventi di modifica di impianti esistenti o di progetti autorizzati. 7. Aree "idonee" e aree "non idonee" nell'evoluzione normativa.

*Articolo sottoposto a referaggio. Il testo, frutto della collaborazione delle due Autrici, costituisce lo sviluppo della Relazione svolta dalla prima al Convegno su "La produzione di energia da fonti rinnovabili verso sistemi amministrativi efficienti", svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 19 giugno 2025. L'articolo che segue offre una ricostruzione sistematica del D. Lgs. 190/2024, in un contesto normativo in rapida evoluzione. Le recenti bozze del correttivo e del c.d. "DL energia" preannunciano modifiche di ampia portata, destinate a incidere su numerosi profili della disciplina. Abbiamo ritenuto opportuno restituire lo stato dell'arte con il consueto rigore ricostruttivo, consapevoli che molte delle questioni affrontate potranno essere oggetto di significative modifiche a seguito dell'iter normativo in corso. Una volta pubblicati i testi definitivi, forniremo un aggiornamento puntuale, assicurando il necessario coordinamento tra le nuove disposizioni e il quadro previgente.

1. Introduzione

Il campo degli strumenti amministrativi per la promozione della transizione energetica, consistente, come noto, nel passaggio dai combustibili fossili alle fonti di energia rinnovabile, è evidentemente vastissimo. Basta guardare ai molteplici obiettivi che essi perseguono, tra i quali figurano, in via principale, la riduzione delle emissioni di gas serra del 20% o del 30%, la riduzione dei consumi energetici del 20%, l'incremento dell'efficienza energetica nei vari ambiti (trasporto, industria, residenziale, terziario).

Per realizzarli occorrono, in primo luogo, adeguate misure di comunicazione e di incentivazione (e, quindi, adeguati strumenti di informazione e adeguate forme di finanziamento) e, soprattutto, un efficientamento del sistema dei controlli amministrativi, mediante reali misure di semplificazione e adeguate garanzie di stabilità dei titoli abilitativi.

Come colto e segnalato anche a livello eurounitario sin dalla direttiva Bolkestein nel 2006¹, la semplificazione del sistema dei controlli amministrativi sull'esercizio delle attività economiche è un obiettivo primario per la crescita socio-economica e per l'effettivo raggiungimento dei risultati cui tali attività devono mirare.

La direttiva n. 123 del 2006 chiede, infatti, agli Stati membri di ridurre i controlli preventivi seguendo canoni di proporzionalità e di prevedere sistemi di assenso implicito sulle istanze di autorizzazione.

Si tratta di un dato molto importante, poiché l'utilizzo di modelli di semplificazione dei titoli abilitativi², introdotti dal legislatore italiano già da vari lustri (si ricorda che il silenzio assenso ha visto la luce in ambito edilizio già nei primi anni '80 del secolo scorso e la sostituzione degli atti autorizzatori con un'autodichiarazione di conformità dell'interessato era già contemplata nel testo originario della l. 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.), non costituisce più un'opzione rinunciabile, ma è imposto dal diritto dell'Unione come un percorso obbligato. Dal che l'esigenza di assicurarne la massima effettività e la necessaria stigmatizzazione di ogni tentativo delle amministrazioni e della giurisprudenza di indebolirne la portata.

Ciò vale, al massimo livello, nei settori che sono oggetto di particolare attenzione da parte delle istituzioni eurounitarie. Ne troviamo, tra l'altro, significativa conferma negli obiettivi imposti dell'Unione ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, nel regolamento n. 2024/1252/UE sull'approvvigionamento delle "materie prime critiche strategiche"³ – finalizzato a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile

¹ Si rinvia a M.A. SANDULLI, R. TERRACCIANO, *La semplificazione delle procedure amministrative a seguito della attuazione in Italia della Direttiva Bolkestein*, in *Monografias de la Revista Aragonesa de Administración pública*, n. XII, 2010.

² Cfr. per tutti G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, 2020.

³ Cfr. S. PUGLIESE, *L'evoluzione della nozione di sicurezza nell'Unione europea*, Bari, 2025. Nelle more di una disciplina organica del settore, con d.l. 25 giugno 2024, n. 84, convertito nella l. n. 115 del successivo 8 agosto, l'Italia ha disposto "misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate «strategiche» [...], in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica". Il decreto,

di tali materie in ragione del ruolo fondamentale che esse assolvono nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica – e, naturalmente, nelle direttive finalizzate allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile (FER) e dei relativi impianti, alle quali l'Italia ha inteso dare attuazione nel TU approvato con il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, pubblicato in G.U. il 12 dicembre 2024 (ed entrato in vigore il successivo 30 dicembre), riordinando il complesso sistema normativo che ha, nel tempo, con varie stratificazioni e molte incertezze, regolato la materia.

Le disposizioni del TU, ispirate ai principi di sostenibilità energetica e di semplificazione amministrativa, segnano una svolta nel panorama normativo delle energie rinnovabili e costituiscono il fulcro per promuovere la transizione ecologica a livello nazionale e l'autonomia energetica del nostro Paese e, conseguentemente, della stessa Unione.

Negli ultimi decenni, il settore delle FER ha assunto, infatti, un ruolo strategico nell'agenda europea e nazionale, in ragione della necessità di ridurre le emissioni climalteranti, favorire la transizione energetica e incrementare la cd sicurezza energetica (termine che secondo la definizione dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, indica la disponibilità di una fornitura adeguata di energia a un prezzo ragionevole), che, anche alla luce dei recenti gravissimi conflitti in Ucraina e nel Medio Oriente, è essenziale all'autonomia strategica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. E ciò anche senza considerare che ormai anche la difesa militare richiede sofisticati strumenti tecnologici, che sono altamente energivori, il che crea una inevitabile interrelazione tra autonomia energetica e sicurezza dell'Unione.

I principali riferimenti legislativi in materia di energie rinnovabili, legati sempre al recepimento di specifiche direttive europee, sono stati, come noto, per lungo tempo, il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e ss.mm.ii. (che ha recepito la direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica rinnovabile), il decreto ministeriale 10 settembre 2010 (“DM 2010”, recante le “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”), emanato in attuazione dell'art. 12 del suddetto decreto, il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e ss.mm.ii. (che ha recepito la direttiva 2009/28/CE, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) e il più recente d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e ss.mm.ii., emanato in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 (cd “RED II”), ormai superata dall'entrata in vigore della direttiva (UE) 2023/2413 (cd “RED III”).

Come noto, detto quadro normativo è stato oggetto (soprattutto a partire dal 2020) di varie ulteriori modifiche, a opera di interventi legislativi spesso privi di una visione sistematica ed armonica.

In particolare, merita richiamare:

impugnato in via principale dalla Regione autonoma della Sardegna, per asserita invasione delle proprie competenze legislative e amministrative, ha superato il vaglio della Corte costituzionale (n. 136/2025).

- il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con la l. 16 luglio 2020, n. 178 (cd “Decreto Semplificazioni”) e il d.l. n. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con la l. 29 luglio 2021, n. 108 (cd “Decreto Semplificazioni *bis*”);
- il d.l. 1° marzo 2022, n. 17, convertito con la l. 27 aprile 2022, n. 34 (cd “Decreto Energia”);
- il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con la l. 20 maggio 2022, n. 51 (cd “Decreto Ucraina”);
- il d.l. 17 maggio 2022 n. 50, convertito con la l. 15 luglio 2022, n. 91 (cd “Decreto Aiuti”);
- il d.l. 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con la l. 21 aprile 2023, n. 41 (cd “Decreto PNRR”);
- il d.l. 9 dicembre 2023, n. 181, convertito con la l. 2 febbraio 2024, n. 11 (cd “Decreto Energia”).

Tali decreti hanno introdotto modifiche frammentarie che, se da un lato hanno risposto a esigenze contingenti⁴, dall’altro hanno frequentemente generato sovrapposizioni e incertezze applicative, anche sul coordinamento tra le diverse procedure (in particolare, urbanistico-edilizia, ambientale, paesaggistica), la cui soluzione è stata frequentemente demandata alla sede giurisdizionale (nella specie, al giudice amministrativo), aggravando un sistema – purtroppo diffuso - di impropria chiamata in supplenza del potere giudiziario, fortemente criticato dalla larga parte della dottrina⁵ e dagli stessi vertici della magistratura⁶.

Nel riferito contesto, il d.lgs. n. 190/2024, emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall’art. 26, co. 4, della legge sulla concorrenza 2021 (l. 5 agosto 2022 n. 118), mira, almeno sulla carta, a razionalizzare i regimi amministrativi per la realizzazione e l’esercizio di impianti FER, ponendosi il duplice obiettivo di riordinare tutta la normativa previgente e di semplificare ulteriormente tali regimi.

⁴ A partire dalla fine del 2017, si è potuto osservare un progressivo orientamento verso la progettazione di impianti fotovoltaici caratterizzati da potenze significativamente superiori rispetto al passato. Tale evoluzione ha reso necessario un duplice intervento da parte del Legislatore: da un lato, l’adattamento di procedimenti autorizzativi – quali, ad esempio, la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), originariamente concepita per impianti di piccola taglia (fino a 1 MW) – alla nuova realtà degli impianti di dimensioni maggiori; dall’altro, la gestione delle accresciute complessità istruttorie mediante l’introduzione di misure di semplificazione, volte a contemperare l’esigenza di accelerazione procedimentale con la necessità di coordinare l’intervento di una pluralità di amministrazioni, sovente coinvolte in ragione dell’interesse pubblico tutelato nei territori interessati.

⁵ Cfr. *ex multis*, M.A. SANDULLI, ‘Principi e regole dell’azione amministrativa’: riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale, in *Federalismi.it*, 2017 e *Processo amministrativo, sicurezza giuridica e garanzia di buona amministrazione*, in *Il processo*, 2018 e in *Giustizia-amministrativa.it*, 2018 e *Il ruolo dei principi nel diritto amministrativo. Introduzione* al volume *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Milano, IV ed., 2023 (leggibile anche su *Giustizjainsieme.it*, 2023), e da ultimo *Principio di legalità e magistratura amministrativa*, relazione al Convegno “Giustizia al Servizio del Paese – Il principio di legalità”, Firenze, 21 novembre 2024, in *Riv. Giur. Edil.*, 2025, fasc. 2 e in *Riv. Corte dei conti*, Quad. 1/2025 e i numerosi scritti *ivi* richiamati, tra cui, oltre a varie relazioni allo stesso Convegno, i volumi di F. SAITTA, *Interprete senza spartito*, i volumi di P. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021; F. SAITTA, *Interprete senza spartito*, Napoli, 2022; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023; e i contributi di G. CORSO, *Il principio di legalità* e di A. COIANTE, *La soggezione del giudice soltanto alla legge e le più recenti tendenze creative della giurisprudenza amministrativa*, in M.A. SANDULLI, *Principi e regole dell’azione amministrativa*, cit., 81 ss. e 105 ss..

⁶ Cfr. la relazione tenuta dal Presidente E. de Francisco per l’apertura dell’anno giudiziario 2025 del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione siciliana e il recente intervento svolto dalla Prima Presidente della Corte di cassazione M. Cassano in occasione del Seminario “Costruire una cultura costituzionale?” svoltosi il 13 giugno 2025 presso l’Archivio storico della Presidenza della Repubblica.

In questa linea, esso si inserisce pienamente nel più ampio processo di riforma dell'azione amministrativa, ispirato ai principi europei di liberalizzazione e di semplificazione, ponendosi in continuità con quel mutamento di paradigma che, favorendo l'affermazione di strumenti come la SCIA e il silenzio assenso, asserita “*espressione di una nuova fiducia amministrativa*”⁷, si basa su una maggiore responsabilizzazione dell'interessato, con tutte le problematiche che conseguono a questo “*graduale trasferimento di responsabilità dalle amministrazioni ai privati*”⁸. Questo mutamento, che ha trovato un'esplicita e generale formalizzazione negli artt. 19 e 20 della l. n. 241/ 1990 e ss.mm.ii., si completa con i limiti motivazionali e temporali stabiliti dall'art. 21-*nonies* della stessa legge⁹ e con l'art. 12 del Decreto Semplificazioni, che ha rafforzato il principio di stabilità dei titoli abilitativi, affermando che la contestazione della carenza dei presupposti e delle condizioni giuridiche per l'accoglimento dell'istanza o per l'utilizzo della SCIA dopo la scadenza dei termini stabiliti dalla legge per la formazione del silenzio assenso o per il consolidamento della SCIA, può avvenire soltanto nel rispetto dei limiti per l'esercizio dell'autotutela, con conseguente inefficacia di ogni altro atto assunto a tali fini. Il sistema è stato poi “completato” dal Decreto Semplificazioni *bis*, che, oltre a ridurre a 12 mesi il termine per l'esercizio del potere di annullamento e del potere di controllo tardivo sulla SCIA (art. 63), ha previsto un sistema di “*attestazione*” della formazione del silenzio-assenso, che si traduce però, ancora una volta, in una “*autoresponsabilizzazione*” dell'istante, chiamato, nel presumibile caso di inerzia dell'amministrazione, a effettuare una “*autodichiarazione sostitutiva dell'attestazione*”¹⁰.

In nome di questa autoresponsabilizzazione, si assiste, invero, a tutt'oggi, per un verso, a un ostracismo giurisprudenziale sulla formazione del silenzio assenso e sulla efficacia della SCIA quando il titolo non sarebbe conforme a legge, e, per l'altro, a una indebita estensione delle eccezioni all'operatività dei limiti all'autoannullamento attraverso una ingiusta equiparazione dell'errore di diritto alla falsa rappresentazione dei fatti. Accade così che, mentre il sistema evolve verso una riduzione della responsabilità amministrativo-contabile dei funzionari e dipendenti pubblici, giustificandone gli errori con la complessità e incertezza del quadro normativo (la “*fame di norme*” che, nelle parole della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale, determina la “*fatica dell'amministrare*”), gli stessi errori, se commessi

⁷ Cfr., per approfondimenti e ulteriori richiami, i contributi di G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della p.A* e di M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)* (artt. 19 e 21 l. n. 241 del 1990 s.m.i.) (giurisprudenza a cura di G. STRAZZA e A. PERSICO) in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 4 ed., 2023.

⁸ Sul punto si rinvia, anche per considerazioni critiche, a M.A. SANDULLI, *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio*, nel volume citato alla nota precedente.

⁹ Cfr. M. SINISI, *L'autotutela amministrativa*, nel volume citato alla nota 7.

¹⁰ Sulle problematiche che comunque pone tuttora il sistema, anche in ragione della ritrosia della giurisprudenza a farne applicazione, cfr. ancora M.A. SANDULLI, *Principio di legalità e magistratura amministrativa*, cit.

dagli istanti o dai segnalanti, sono considerati idonei a escludere la maturazione di un legittimo affidamento nella stabilità del titolo.

Il tema è della massima attualità e importanza, come dimostra il fatto che la questione dell'operatività del silenzio assenso è nuovamente all'attenzione del legislatore, mentre quella dei limiti al potere di autotutela è stata recentemente affrontata dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 88 del 25 giugno 2025, ha ribadito il valore del fattore "tempo" per la sicurezza giuridica e ha puntualizzato la portata delle eccezioni alla tutela del legittimo affidamento previste dal comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990 e ss.mm.ii., rimarcando come la "falsa rappresentazione della realtà" deve riferirsi a dati oggettivamente verificabili e non opinabili.

Riportando il fuoco sul TU, tra le sue principali novità si annoverano:

- la riduzione dei regimi amministrativi: essi sono stati razionalizzati e distinti in tre principali modelli (*Attività libera*, *Procedura Abilitativa Semplificata* e *Autorizzazione Unica*) – superando il precedente sistema articolato in cinque livelli, che includeva, come si vedrà meglio *infra*, anche la CIL (*Comunicazione Inizio Lavori*) e la DILA (*Dichiarazione Inizio Lavori Asseverata*) – per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato¹¹, contenente la descrizione degli interventi (di nuova costruzione o di modifica di impianti – a seconda dei casi – già esistenti o comunque abilitati o autorizzati) che ne determinano l'ambito di applicazione;
- la revisione delle soglie di potenza per le valutazioni ambientali: sono state, infatti, modificate le soglie di potenza per l'applicazione delle procedure, regionali e statali, di VIA¹² o di verifica di assoggettabilità alla stessa¹³, e l'introduzione della regola che gli interventi liberi o soggetti a regime semplificato (PAS) siano esclusi da tali procedure¹⁴.

¹¹ In particolare: l'Allegato A ("*Interventi in Attività Libera*") specifica gli interventi di nuova realizzazione (Sezione I) e su impianti esistenti (Sezione II) che rientrano nel regime di Attività Libera di cui all'art. 7 del TU; l'Allegato B ("*Interventi in regime di PAS*") specifica gli interventi di nuova costruzione (Sezione I) e su impianti esistenti (Sezione II) che rientrano nel regime di PAS di cui all'art. 8 del TU; l'Allegato C ("*Interventi in regime di Autorizzazione Unica*") specifica gli interventi di competenza regionale (Sezione I) e di competenza statale (Sezione II) che rientrano nel regime di Autorizzazione Unica di cui all'art. 9 del TU.

¹² In relazione alla *ratio* ispiratrice e agli obiettivi da raggiungere attraverso tale intervento di revisione la Relazione illustrativa al TU (punto 4, pag. 10) chiarisce che "*l'obiettivo di semplificazione amministrativa è stato perseguito, tra gli altri, attraverso (...) (ii) una revisione delle soglie previste per le valutazioni di impatto ambientale, in modo da rendere effettiva la snellezza intrinseca ai regimi dell'Attività Libera e della procedura abilitativa semplificata, sull'assunto che questi ultimi abbracciano progetti la cui realizzazione o il cui esercizio non comporta impatti ambientali significativi?*".

¹³ Merita segnalare che, per quanto concerne le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, resta sempre applicabile anche il decreto ministeriale 30 marzo 2015 (G.U., 11 aprile 2015, n. 84) contenente "*Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome, previsto dall'[articolo 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 11 agosto 2014, n. 116](#)*" che, all'art. 4, disciplina i casi in cui le soglie di potenza di riferimento per l'espletamento di tale procedura devono essere considerate ridotte della metà.

¹⁴ Si segnala che il d.l. 28 febbraio 2025, n. 19, convertito con la l. 24 aprile 2025, n. 60 (pubblicata in G.U. il 29 aprile 2025), ha apportato talune modifiche al TU (tra cui una lieve revisione degli Allegati A e B, oltre che modifiche al Codice Ambiente con riferimento agli interventi relativi ad impianti FER che devono essere assoggettati alle procedure

Merita peraltro evidenziare che, sebbene l'art. 1, sotto la rubrica “*oggetto e finalità*”, precisi che il TU definisce “*i regimi amministrativi per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*” (e, quindi, gli impianti FER), le disposizioni relative a tali regimi contenute nel decreto legislativo trovano applicazione anche ad altre categorie di impianti (descritti nei relativi allegati), quali, ad esempio, impianti ibridi, sistemi di accumulo di energia, elettrolizzatori per idrogeno.

Va pure evidenziato che il TU non ha abrogato il DM 2010 (che come anticipato, in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/03, contiene le Linee guida per la realizzazione degli impianti FER), limitandosi a prescrivere un adeguamento entro 120 giorni dalla propria entrata in vigore (ovvero entro fine aprile 2025). Il termine non è stato rispettato, ma tale atto potrebbe essere utilizzato per fornire criteri interpretativi e, quindi, applicativi, del TU, favorendo uno sviluppo più armonioso e sostenibile del settore energetico.

Preme inoltre sottolineare che, con riferimento al sistema dei regimi amministrativi, il TU ha codificato il principio generale secondo cui “*ai fini della qualificazione dell'intervento e della relativa disciplina amministrativa allo stesso applicabile, rileva l'eventuale cumulo tra le differenti istanze presentate, dovendosi reputare come unica la domanda invece parcellizzata e avente ad oggetto la medesima area, ovvero presentata dal medesimo soggetto identificabile come unico centro di interesse*”, conferendo alle Regioni e alle Province autonome il potere di disciplinare l'effetto “cumulo” derivante dalla realizzazione di più impianti della medesima tipologia nello stesso contesto territoriale, con il dichiarato obiettivo di evitare il frazionamento artificioso degli interventi e di valutare le circostanze in cui debba essere applicato il regime più oneroso (ovvero applicabile in ragione delle potenze cumulate di tali impianti).

Sino a tale intervento, a livello autorizzativo, il principio era espresso unicamente nel DM 2010, che, al punto 11.6 dell'Allegato 1, stabilisce che, ai fini del calcolo della potenza di un impianto per l'identificazione della procedura autorizzativa applicabile, “*I limiti di capacità di generazione e di potenza ... sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica (...)*”.

2. Il regime transitorio nel TU

Un primo problema applicativo posto dal TU ha riguardato il regime transitorio.

ambientali, disponendo, in particolare, che sono da assoggettare a procedure di verifica di assoggettabilità a VIA regionale i “*progetti di rifacimento ovvero di ripotenziamento di impianti eolici esistenti, abilitati o autorizzati, da realizzare nello stesso sito dell'impianto esistente, abilitato o autorizzato, e che comportano un incremento di potenza superiore a 30 MW*”).

Nel riordinare la materia, il legislatore ha infatti lasciato alcuni margini di incertezza interpretativa derivanti dalla compresenza di due articoli (art. 15 e art. 1, co. 3), che ha ingenerato un conflitto ermeneutico o, quanto meno, un'interferenza sistematica che ne ha compromesso la chiarezza applicativa. Come noto, nella tecnica legislativa classica, le norme relative all'entrata in vigore e al regime transitorio vengono generalmente collocate negli articoli finali del provvedimento, con una disciplina transitoria specificamente inserita in una disposizione *ad hoc*, spesso denominata "*Disposizioni transitorie*" o "*Regime transitorio*".

Il legislatore ha seguito anche in questo caso tale modello, inserendo, però, all'interno dell'art. 1, recante l'oggetto del TU, una disposizione sull'attività di adeguamento normativo richiesta alle Regioni, il cui contenuto, se rigidamente interpretato, sembra porsi in conflitto con il regime transitorio previsto all'art. 15.

Si osserva in particolare che l'art. 17, in quanto norma finale, stabilisce la data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, fissata al 30 dicembre 2024.

L'art. 15, come detto, disciplina il regime transitorio, attraverso due commi:

- il primo (i) individua le disposizioni abrogate a decorrere da tale ultima data, elencandole nell'Allegato D, richiamando poi la regola generale di abrogazione di ogni altra norma incompatibile con il nuovo TU e (ii) dispone che, a partire dalla medesima data, qualsiasi rinvio normativo a previgenti disposizioni sui regimi amministrativi debba intendersi riferito al TU;
- il secondo stabilisce che alle procedure in corso¹⁵ continuino ad applicarsi le disposizioni abrogate indicate nell'Allegato D, salvo che il proponente opti per l'applicazione di quelle nuove.

L'art. 1, al co. 3, dispone tuttavia che: *“Le regioni e gli enti locali si adeguano ai principi di cui al presente decreto entro il termine di centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Nelle more dell'adeguamento di cui al primo periodo, si applica la disciplina previgente. In caso di mancato rispetto del termine di cui al primo periodo, si applica il presente decreto. In sede di adeguamento ai sensi del primo periodo, le regioni e gli enti locali possono stabilire regole particolari per l'ulteriore semplificazione dei regimi amministrativi disciplinati dal presente decreto, anche consistenti nell'innalzamento delle soglie di potenza previste per gli interventi di cui agli allegati A e B, che costituiscono parte integrante del presente decreto, fermo restando quanto previsto all'articolo 13, comma 1”*.

Sul potenziale contrasto interpretativo che si genera tra l'art. 15 e l'art. 1, co. 3, è intervenuto il MASE che, in riscontro alla interrogazione parlamentare n. 5-04780, pubblicata il 27 marzo 2025 nell'allegato al bollettino in Commissione X (Attività Produttive) della Camera dei Deputati, ha precisato che a far data dal 30 dicembre 2024 *“ogni nuova iniziativa che non rientri tra quelle per le quali la verifica di completezza della*

¹⁵ Ossia quelle per le quali, alla data del 30 dicembre 2024, era già completata la verifica della completezza documentale dell'istanza.

documentazione presentata a corredo del progetto risulta compiuta alla data di entrata in vigore, è soggetta alle nuove disposizioni sia in ordine alla tipologia di regime amministrativo (anche con riferimento all'assoggettabilità a VLA), sia in ordine all'amministrazione competente, tenuto conto della ripartizione di competenza operata dal combinato disposto degli articoli 8 e 9 e degli allegati B e C. Per quanto attiene alle disposizioni riportate al comma 3 dell'articolo 1, si precisa che le medesime sono riferibili all'adeguamento ai principi di cui al TU FER, tra cui quello della digitalizzazione delle procedure. Esse sono state concepite per garantire l'adeguamento ad aspetti squisitamente organizzativi delle singole amministrazioni competenti, in ordine, tra gli altri e anzitutto, alla completa digitalizzazione delle procedure amministrative e modelli unici¹⁶. Si rappresentava peraltro che “Ad ogni buon conto [...] il Ministero sta attentamente monitorando tutte le segnalazioni relative a problematiche inerenti all'applicazione del decreto legislativo. Verranno pertanto intraprese tutte le azioni idonee a garantire una corretta gestione del periodo transitorio, al fine di evitare il blocco delle istanze degli operatori; al contempo, verranno adottate rapidamente tutte le misure di semplificazione possibili al fine di garantire un quadro giuridico certo per lo sviluppo degli impianti?”.

Il suddetto intervento chiarificatore non ha però avuto un effetto pienamente risolutivo. Talune regioni, infatti, hanno ritenuto di disporre, comunque, di un termine di 180 giorni per adeguarsi alle disposizioni del TU, così creando disfunzioni applicative.

Un caso paradigmatico è rappresentato dalla disciplina relativa agli impianti di *storage stand-alone* con potenza inferiore a 200 MW, la cui competenza autorizzatoria, precedentemente attribuita al MASE, è stata devoluta dal TU alle amministrazioni regionali. Ebbene, a decorrere dal 30 dicembre, il portale del Ministero non ha più consentito l'inoltro delle relative istanze, mentre alcune Regioni (segnatamente Puglia e Campania), le hanno dichiarate improcedibili fino all'intervenuto adeguamento o comunque fino alla scadenza del suddetto termine semestrale, ritenendosi prive di competenza.

3. Autorizzazione unica

3.1. Evoluzione normativa

Nel richiamato contesto di semplificazione del regime amministrativo degli impianti FER il legislatore ha introdotto per gli impianti FER il modello dell'Autorizzazione Unica (o AU), di competenza delle Regioni o delle Province delegate dalle Regioni, come strumento essenziale per concentrare in un unico procedimento le molteplici autorizzazioni necessarie alla realizzazione e all'esercizio di tali impianti.

¹⁶ Al riguardo, si rammenta che con decreto del 23 ottobre 2024, il MASE ha istituito la Piattaforma sportello unico delle energie rinnovabili (SUER), funzionale alla presentazione delle istanze in formato digitale. Come indicato nella risposta del MASE all'interrogazione parlamentare, la definizione dei relativi modelli unici, che nel disegno originario avrebbe dovuto essere operata dal medesimo decreto ministeriale, è stata rinviata, nel corso della riunione tecnica della Conferenza unificata dello scorso 2 settembre, a un momento successivo all'entrata in vigore del TU, proprio in considerazione degli elementi di innovatività che questo avrebbe introdotto.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387/03 ha costituito il primo riferimento normativo organico in materia. Nello specifico, recependo le direttive europee – che invitavano gli Stati membri a implementare processi amministrativi coordinati e accelerati a favore delle FER – l'obiettivo principale del decreto è stato quello di riunire in un unico procedimento i molteplici controlli necessari alla realizzazione e all'esercizio dei relativi impianti in funzione dei diversi interessi pubblici coinvolti (urbanistico-edilizi, ambientali, paesaggistici, di sicurezza, ecc.), con la precisazione che l'AU comprendeva anche l'insieme delle opere di connessione alla rete elettrica (di modo che il provvedimento autorizzativo inglobi tanto il titolo abilitativo alla costruzione e all'esercizio dell'infrastruttura di produzione dell'energia, quanto quello per il suo collegamento alla rete elettrica).

In particolare l'art. 12, sin dalla sua iniziale formulazione, disponeva che *“l'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni”*.

Nel meccanismo dell'AU assume un ruolo centrale la conferenza di servizi decisoria, che ha carattere obbligatorio ed è tesa a *“favorire la composizione degli interessi antagonisti attraverso la predisposizione di una sede unitaria di confronto reputata la più idonea a superare eventuali ragioni di dissenso o di contrasto”*¹⁷, anche in considerazione del fatto che il provvedimento autorizzatorio ha valenza onnicomprensiva e sostituisce tutti i titoli necessari alla realizzazione e all'esercizio degli impianti FER, salvo quelli che, per espressa previsione di legge, richiedano *iter* separati o vadano acquisiti in momenti distinti¹⁸.

Nel corso degli anni, l'art. 12 è stato oggetto di numerosi interventi di modifica, volti a recepire nuove direttive UE e a introdurre misure di maggiore accelerazione e semplificazione (e.g. introduzione di termini perentori, riduzione dei termini decisionali, meccanismi di silenzio-assenso, digitalizzazione), nonché a rispondere a esigenze pratiche derivanti dalle criticità rilevate nel contesto delle diverse procedure autorizzative.

Come anticipato, però, la stratificazione normativa ha spesso generato sovrapposizioni e incertezze applicative, la cui risoluzione è stata frequentemente demandata al giudice amministrativo.

Nel modello originario l'AU costituiva la procedura ordinaria, alla quale si affiancava, per impianti inferiori a determinate soglie di potenza, definite in ragione della relativa tipologia, lo strumento della denuncia di inizio attività (DIA).

Con il d.lgs. n. 28/11 (come progressivamente modificato e integrato nel tempo) il regime amministrativo per la realizzazione e l'esercizio degli impianti FER è andato ad articolarsi in quattro modalità:

¹⁷ Cfr., *ex multis*, Cons. St., nn. 6273/2018 e 6336/2021.

¹⁸ Talune pronunce (ad es. TAR Veneto, n. 194/2023) significativamente distinguono tra titoli “assorbibili” e atti di carattere specialistico che possono esulare dal perimetro dell'AU.

- comunicazione relativa alle attività in edilizia libera (CIL), disciplinata all'art. 6, co. 11;
- dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA), disciplinata all'art. 6-*bis*;
- procedura abilitativa semplificata (PAS), disciplinata all'art. 6;
- autorizzazione unica (AU), disciplinata all'art. 5, in combinato disposto con il citato art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (che ne rimaneva la norma cardine).

Anche in questo contesto, l'AU continuava in sostanza a costituire lo strumento ordinario di riferimento, dotato di maggiore "solidità giuridica", tant'è che – nell'assenza di disposizioni che prevedessero l'inderogabilità di un regime amministrativo semplificato in luogo di uno più oneroso e complesso, nonché in applicazione dei principi sottesi alle previsioni di cui al punto 11.1 dell'Allegato al DM 2010 (ai sensi del quale resta ferma la facoltà per il proponente di optare per l'AU) – molti produttori di energia, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 23 del TUED per la "SCIA alternativa al permesso", hanno scelto di seguire il procedimento più articolato dell'AU.

Il quadro regolatorio aveva in ogni caso evidentemente acquistato crescente complessità, soprattutto se confrontato con l'impianto originario delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, che prevedeva esclusivamente l'AU e la DIA. Tale complessità è stata ulteriormente accentuata dall'introduzione di continue modifiche allo stesso art. 12 e al d.lgs. 28/2011, nonché dall'aggiunta di ulteriori disposizioni, spesso inserite all'interno dei numerosi decreti-legge che si sono succeduti rapidamente nel tempo, stratificandosi in un sistema normativo sempre più articolato e frammentato.

Un vero e proprio labirinto normativo, come è stato definito da più parti.

Il TU ha senz'altro il merito di aver integralmente abrogato le precedenti disposizioni, operando una razionalizzazione del sistema normativo, con la riconduzione dei regimi amministrativi a tre categorie (attività libera, PAS e AU) e la predisposizione, per ciascuna di esse, di un apposito allegato, nel quale sono dettagliati gli interventi - di nuova costruzione o di modifica di impianti esistenti, abilitati o autorizzati - che rientrano nel rispettivo ambito di applicazione.

Prima di passare agli altri due regimi, è opportuno soffermarsi brevemente su alcune disposizioni del TU relative a specifici profili dell'AU.

3.2. Rapporto tra valutazioni ambientali e procedimento di AU

Il primo concerne il delicato tema del rapporto tra procedimento di AU e valutazioni ambientali (VIA e verifica di assoggettabilità alla stessa), cui gli impianti FER, in base alla loro tipologia e potenza, possono dover sottostare.

Il rapporto tra le procedure ambientali e l'AU è centrale nel regime dei controlli su detti impianti, dal momento che l'esito positivo della VIA (quando richiesta) o la dichiarazione di non assoggettabilità alla stessa sono presupposto necessario per il rilascio della suddetta autorizzazione¹⁹.

Senza pretesa di esaustività, si riporta di seguito una sintesi dei principali interventi normativi che hanno disciplinato le modalità di coordinamento tra tali procedure e che, purtroppo, nonostante l'intento dichiarato di semplificazione, hanno ingenerato difficoltà applicative, dilatando i tempi per l'espletamento e, quindi, la conclusione dei procedimenti autorizzativi.

Nella sua prima formulazione, l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 disponeva che gli impianti FER *“sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico”* (co. 3, primo capoverso), fissando in 180 giorni il termine per la conclusione del relativo procedimento (co. 4, ultimo capoverso).

In forza del suddetto richiamo al *“...rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico...”*, il procedimento autorizzativo *de quo* e le relative tempistiche dovevano essere coordinati con gli eventuali procedimenti intesi alla verifica della conformità dell'impianto ai vari interessi pubblici incisi dalla sua realizzazione e, anzitutto, al procedimento di verifica/valutazione ambientale, come disciplinato dalla normativa statale e regionale di riferimento.

Nella prassi amministrativa, dunque, qualora gli impianti FER fossero assoggettati a procedure ambientali, il procedimento finalizzato al rilascio dell'AU veniva sospeso sino alla loro conclusione. Il provvedimento finale adottato all'esito delle valutazioni ambientali veniva quindi acquisito ai fini della chiusura della conferenza dei servizi di cui al citato art. 12 del d.lgs. n. 387/03 e richiamato nell'AU, mantenendo comunque la propria autonomia²⁰ anche in chiave di decorrenza dei termini validità²¹.

¹⁹ Il diniego della VIA impedisce di fatto ogni ulteriore progresso verso l'autorizzazione, in quanto i profili di compatibilità ambientale sono ritenuti “inderogabili” (artt. 27 e 27-bis del Codice Ambiente). A tale proposito, la giurisprudenza ha costantemente affermato che *“la pronuncia di compatibilità ambientale ha rilevanza esterna e, come tale, è impugnabile in via autonoma, a maggior ragione se di segno negativo, comportando l'arresto del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili”* (in questi sensi, Cons. St., n. 5241/2024, nonché Cons. St., n. 7978/2022 che testualmente chiarisce che *“la valutazione di impatto ambientale rappresenta un atto autonomamente impugnabile, sia nell'ipotesi in cui essa si concluda con esito negativo, sia che la medesima abbia un epilogo positivo; nel primo caso, invero, la natura immediatamente lesiva è più agevolmente percepibile, determinandosi un palese arresto procedimentale”*). Ne consegue che l'esito negativo della VIA priva il procedimento autorizzativo di un presupposto imprescindibile e produce effetti immediatamente lesivi (cfr. tra le altre TAR Puglia, Bari, nn. 2107/2007 e 2128/2008.).

²⁰ Cfr. Cons. St., nn. 5984/2019 e 4349/2022.

²¹ Sul punto, è utile ricordare che:

- il d.lgs. n. 4/2008 ha introdotto un termine di validità quinquennale della VIA, salvo il maggior tempo previsto dallo stesso provvedimento, con possibilità di proroga concessa dall'autorità emanante su richiesta dell'interessato (al ricorrere di determinate condizioni);
- il d.lgs. n. 104/2017 ha poi disposto che la validità temporale della VIA sia stabilita di volta in volta dal provvedimento stesso, in una misura che non può comunque essere inferiore a cinque anni.

Tale *modus procedendi* ha trovato poi conferma legislativa nell'art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 28/2011, che, nel modificare il co. 4 del suddetto art. 12 con la dichiarata finalità di ridurre i termini per la conclusione del procedimento, ha disposto che *“Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale”*.

Il d.lgs. 16 giugno 2017 n. 104 ha poi introdotto nel Codice dell'Ambiente l'art. 27-*bis*, che disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) e il relativo procedimento, stabilendo che: *“nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso”*.

Alla luce di tale disposizione, dunque, nel caso di progetti FER soggetti a procedimenti di VIA di competenza regionale trovava applicazione il procedimento di cui all'art. 27-*bis*, per cui la VIA e l'AU venivano acquisite nell'ambito di un unico procedimento (sempre in forma di conferenza di servizi), gestito dall'amministrazione competente in materia ambientale e confluivano nel PAUR²².

²² Con riferimento alla competenza al rilascio del PAUR, si segnala che:

- a seguito dell'introduzione del PAUR, la Regione Puglia (Dipartimento Energia) aveva dichiarato la propria incompetenza in merito all'espletamento del relativo procedimento in favore dell'ente competente in materia di VIA, ovvero la provincia, la quale, a propria volta, riteneva che la propria delega in materia ambientale non comprendesse anche tale procedimento; ne è derivato un contenzioso, conclusosi con la sentenza n. 6195/2021, con la quale il Consiglio di Stato aveva affermato che l'autorità competente al rilascio del PAUR fosse la regione, ritenendo che la delega di funzioni in materia di valutazioni ambientali in favore delle province, effettuata con la l.r. n. 17/2007, non era sufficiente a radicare una competenza di queste ultime anche per il rilascio del suddetto provvedimento autorizzatorio, essendo questo un provvedimento nuovo e diverso da quelli già esistenti. La Regione Puglia ha dunque esteso la delega alle province con l'introduzione (attraverso la l.r. 33/2021) di un co. 2-*bis* nell'art. 2, l.r. 17/2007, il quale, testualmente, dispone: *“Nelle more dell'approvazione di una disciplina normativa organica e unitaria di riordino delle funzioni in materia ambientale, la delega di cui al comma 2 va interpretata nel senso di ritenere che rientrino nella stessa anche le funzioni amministrative correlate all'adozione del Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) di cui all'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché ogni altra funzione amministrativa demandata all'Autorità competente. Per l'effetto, tale delega è da intendersi estesa anche in relazione ai procedimenti di VIA e di PAUR le cui istanze risultano già inoltrate agli enti delegati e sono ancora in corso oppure i cui procedimenti avviati risultano conclusi alla data di entrata in vigore della presente legge. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

La riferita controversia ha evidentemente comportato un impatto notevole sulle tempistiche procedurali autorizzative che, nelle more della definizione del giudizio, sono rimaste sospese;

- nella Regione Siciliana, il CGARS, con parere 3 luglio 2019 n. 93, reso sulla base della richiesta prot. n. 10235 dell'11 giugno 2019 del Presidente della Regione Siciliana, ha ritenuto che *“nel caso sia richiesta la VIA, [il procedimento dovesse essere assegnato] al presidio dall'Assessorato territoriale; e negli altri casi ha ritenuto che spettasse all'Assessorato dell'energia ricomporre il conflitto di competenza interno tra i due dipartimenti dello stesso Assessorato dell'energia”*. La soluzione è stata poi recepita nel

A partire dal 2017, quindi, i procedimenti volti al conseguimento dell'AU necessaria per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER (taluni dei quali sono tuttora in corso) sono stati gestiti secondo due distinti schemi autorizzativi:

- i progetti soggetti a VIA regionale seguivano il procedimento di PAUR;
- tutti gli altri progetti continuavano a seguire due procedimenti separati, gestiti dalle autorità rispettivamente competenti, con il procedimento di AU che veniva di fatto svolto solo a seguito di un esito positivo della procedura ambientale.

Nel febbraio 2023, il Decreto PNRR, all'art. 47, co. 3, lett. c), ha sostituito nuovamente il co. 4 dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, disponendo che *“L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. Il rilascio dell'autorizzazione comprende il provvedimento di VIA e, ove previsto, costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato (...). Per i procedimenti di valutazione ambientale in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, il procedimento unico di cui al presente comma può essere avviato anche in pendenza del procedimento per il rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale”*.

Tale disposizione ha creato diversi dubbi interpretativi e correlati problemi applicativi.

Il primo nodo da sciogliere riguardava il coordinamento tra il suddetto “procedimento unico” e quello di VIA, trattandosi di procedimenti disciplinati da normative distinte, che vedono il coinvolgimento di competenze di diverse autorità. Sebbene l'intento del legislatore fosse chiaramente quello di farli confluire in un unico procedimento, nella pratica si è determinata una situazione per cui il procedimento di AU – fatta salva la verifica della completezza della documentazione allegata all'istanza – restava comunque sospeso in attesa della conclusione del procedimento ambientale.

Il secondo nodo riguardava la possibilità di continuare ad applicare il procedimento di PAUR, previsto dall'art. 27-bis del Codice Ambiente. L'art. 12 del d.lgs. 387/2003, infatti, è una norma speciale applicabile esclusivamente agli impianti FER, mentre l'art. 27-bis ha portata generale, disciplinando in senso più ampio le procedure ambientali. L'interpretazione non uniforme di queste disposizioni da parte delle Regioni ha generato incertezza: alcune hanno continuato ad accettare le istanze di PAUR, mentre altre le hanno ritenute non più procedibili (per cui il PAUR è stato sostituito dall'AU, nella quale confluisce la VIA espletata nel contesto di un separato procedimento). Questa disomogeneità applicativa ha prodotto esattamente ciò che il legislatore mirava a scongiurare, ovvero una frammentazione interpretativa e applicativa che ha compromesso l'uniformità dei regimi amministrativi a livello nazionale.

decreto assessoriale n. 234/2020 (*“Rilascio del provvedimento autorizzatorio unico ambientale (Paur) ex articolo 27-bis Dlg 152/2006 - Definizione delle competenze e dell'iter procedurale”*).

Sulla questione è poi intervenuto il MASE, che, con nota prot. n. 110609 del 14 giugno 2024, rispondendo a un interpello della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, ha chiarito che la novella del 2023 ha *“modificato il precedente impianto normativo, anche sotto il profilo del coordinamento dell’Autorizzazione Unica (AU) con la procedura di VIA”* e, *“in quanto norma successiva e speciale, deroga all’art. 27 bis del D.Lgs 152/2006, con la conseguenza che per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili si deve applicare detto nuovo procedimento unico (AU) e non il PAUR”*.

Il TU, che sostituisce e abroga il riferimento al citato art. 12, ridefinisce il procedimento unico, ora denominato *“procedimento autorizzatorio unico”* e reintegra espressamente il PAUR anche per gli impianti FER.

L’art. 9, co. 1 del TU stabilisce, infatti, che tale procedimento autorizzatorio unico include, ove necessarie, le valutazioni ambientali previste dal titolo III, parte seconda, del Codice Ambiente e che, nel caso di interventi soggetti a VIA di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, si applica il PAUR, salvo che tali enti optino per l’applicazione del procedimento autorizzatorio unico.

Quanto al coordinamento con le altre procedure ambientali (VIA statale e verifica di assoggettabilità a VIA, regionale e statale), il medesimo art. 9 ha introdotto un meccanismo di integrazione procedimentale, in cui l’amministrazione procedente – generalmente il Dipartimento Energia della regione o della provincia delegata – si occupa anche di raccogliere tutta la documentazione necessaria ai fini dell’espletamento dell’istruttoria, inclusa quella relativa alle suddette procedure ambientali, e di coordinare le varie autorità coinvolte, compresa quella competente in materia ambientale.

La disposizione prevede, inoltre, che, una volta verificata la completezza della documentazione, l’amministrazione procedente convochi la conferenza dei servizi, il cui termine di conclusione, in caso di procedure ambientali, è sospeso per un massimo di 60 giorni nel caso di progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA e per un massimo di 90 giorni nel caso di progetti sottoposti a VIA.

3.3. Dichiarazione di pubblica utilità e procedure espropriative

Il TU è intervenuto anche sull’attivazione delle procedure espropriative necessarie per la realizzazione degli impianti FER e delle opere e infrastrutture connesse.

Il primo comma dell’art. 12 del d.lgs. 387/2003, rimasto invariato fino all’entrata in vigore del TU, dispone(va) a tale riguardo che *“Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti”*.

Il co. 4-bis del medesimo articolo (introdotto dall’art. 27, co. 42, della l. n. 99 del 2009), nel testo vigente al momento dell’entrata in vigore del TU, precisava tuttavia che *“Per la realizzazione di impianti alimentati a*

biomassa²³, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto", mentre, per gli impianti diversi da quelli di cui al surriportato periodo, "il proponente, in sede di presentazione della domanda di autorizzazione di cui al comma 3 [AU], può richiedere la dichiarazione di pubblica utilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio delle aree interessate dalla realizzazione dell'impianto e delle opere connesse".

L'AU ha, quindi, sempre costituito, limitatamente alle opere indicate nel suddetto co. 4-*bis*, un titolo idoneo per l'attivazione delle procedure espropriative disciplinate dal D.P.R. 327/2001 ("TU Esproprio"), finalizzate all'acquisizione dei diritti sulle aree necessarie per la realizzazione, a seconda dei casi, degli impianti e/o delle relative opere di connessione.

Il TU (i) ha mantenuto tale impostazione, disponendo che per alcune tipologie di impianti e, in generale, per le opere di connessione, l'AU possa costituire titolo idoneo per procedere all'esproprio (art. 9, co. 3, ultimo capoverso), (ii) ha qualificato come opere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza tutti gli impianti FER (art. 2, co. 2)²⁴ e (iii) ha introdotto un importante elemento di novità, ovvero che anche le aree interessate dalle opere di connessione degli impianti soggetti alla PAS (art. 8, co. 2) possono essere oggetto di esproprio.

Con riferimento alle riferite disposizioni, merita però evidenziare che il richiamato art. 2, co. 2, specifica che la qualificazione di opere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza vada riferita "agli interventi di cui all'articolo 1", che, come anticipato, menziona soltanto gli impianti FER (e le relative opere connesse e infrastrutture indispensabili) e non anche gli ulteriori impianti inclusi negli allegati oggetto dei medesimi regimi amministrativi.

Gli artt. 8 e 9 del TU, invece, in merito alla possibilità di attivare le procedure espropriative, non operano alcun distinguo. Più precisamente:

- (i) l'art. 8 (co. 2, ultimo capoverso) dispone che "laddove necessario, per le opere connesse il proponente può attivare le procedure previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327";
- (ii) l'art. 9 (co. 3, terzo capoverso) dispone che il proponente allega all'istanza di AU "la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto e le opere connesse, ivi comprese le aree demaniali, ovvero, laddove necessaria, la richiesta di attivazione della procedura di esproprio

²³ A norma dell'art. 65, co. 5, del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito, con modificazioni, nella l. 24 marzo 2012, n. 27, il co. 4-*bis* dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 doveva intendersi riferito esclusivamente alla realizzazione di impianti alimentati a biomasse situati in aree classificate come zone agricole dagli strumenti urbanistici comunali.

²⁴ Merita notare che, in relazione a tale aspetto, in giurisprudenza era stato affermato che "la dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dei lavori inerenti la realizzazione dei progetti in questione consegue ope legis all'approvazione dei progetti stessi, ai sensi del terzo comma dell'art. 12 del D. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (...)" (cfr., *ex multis*, Cons. St., nn. 4780/2012 e 656/2014).

per le aree interessate dalle opere connesse, e, eccetto che per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, e per impianti fotovoltaici e solari termodinamici, per le aree interessate dalla realizzazione dell'impianto", chiarendo in tal modo anche quali sono gli impianti per i quali – oltre alle opere di connessione – possa essere attivata la procedura espropriativa delle relative aree di intervento.

3.4. Variante allo strumento urbanistico

Analogamente a quanto previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, il TU dispone poi che l'AU costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico (art. 9, co. 10, lett. c)), con la precisazione che, in tali casi, il comune è chiamato a esprimere il proprio parere sulla sussistenza dei presupposti per operare la suddetta variante nell'ambito della conferenza dei servizi e, qualora abbia manifestato un motivato dissenso, può proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri avverso la diversa determinazione di conclusione della conferenza ai sensi dell'14-*quinquies* della l. n. 241/1990²⁵.

4. Attività libera

Come anticipato, nella richiamata ottica di semplificazione e razionalizzazione, il TU prevede un regime "libero" denominato "attività libera".

Nel contesto normativo precedente al TU, i regimi semplificati assimilabili a tale regime erano:

- i. *attività libera* (art. 22-*bis* del d.lgs. 199/2021),
- ii. *CIL – comunicazione relativa ad alcune attività in edilizia libera* (articoli 5 co. 3 e 6, co. 11 del d.lgs. 28/2011, in combinato disposto con il DM 2010); e
- iii. *DILA – dichiarazione di inizio lavori asseverata* (articoli 4 co. 2-*bis* e 6-*bis* del d.lgs. 28/2011).

L'art. 22-*bis* del d.lgs.199/2021, sotto la rubrica "*Procedure semplificate per l'installazione di impianti fotovoltaici?*", disponeva che la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, ubicati nelle zone e nelle aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale, nonché in discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati ovvero in cave o lotti o porzioni di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento, "*è considerata attività di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati?*", fatte salve (ove previste) le valutazioni ambientali di cui al titolo III della parte seconda del Codice dell'ambiente.

Il medesimo articolo disponeva peraltro, ai co. 2 e 3, che, laddove tali impianti fossero ricaduti in una zona sottoposta a vincolo paesaggistico, il relativo progetto avrebbe dovuto essere previamente comunicato alla competente Soprintendenza, la quale, ove avesse accertato l'incompatibilità

²⁵ Sui limiti entro i quali i comuni possono proporre tale opposizione, cfr. il parere del Consiglio di Stato n. 2534/2019.

dell'intervento da realizzare con il suddetto vincolo, avrebbe dovuto adottare un motivato diniego di autorizzazione entro nel termine di 30 giorni dal ricevimento della comunicazione.

A differenza di tale regime, che, oltre a essere applicabile esclusivamente agli impianti fotovoltaici, era destinato unicamente alla realizzazione di nuovi impianti, la CIL e la DILA disciplinate dal d. lgs. n. 28/2011 trovavano applicazione, a seconda dei casi, sia per la costruzione di nuovi impianti sia per gli interventi su impianti esistenti, nonché per autorizzare modifiche a progetti già approvati, ma non ancora realizzati.

Il TU, che, come detto, ha eliminato tanto la CIL che la DILA, disciplina il regime liberalizzato all'art. 7, definendo le condizioni alle quali determinati interventi, elencati nell'Allegato A, possono essere realizzati senza necessità di permessi o autorizzazioni amministrative, a patto che siano rispettate le normative urbanistiche, edilizie e del codice della strada.

In via preliminare, si osserva che, mentre ai sensi del co. 1 (ferme le altre autorizzazioni da acquisire prima dell'inizio lavori, quando necessarie)²⁶, *“il soggetto proponente non è tenuto alla presentazione di alcuna comunicazione, certificazione, segnalazione o dichiarazione alle amministrazioni pubbliche”*, il co. 10 dispone che *“entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il modello unico semplificato adottato ai sensi dell'articolo 25, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, è esteso agli interventi di cui al presente articolo”*. Tale decreto non è ancora stato emanato, ma è verosimile che, analogamente a quanto avviene per gli impianti assoggettati al modello unico semplificato, anche per gli interventi in *“attività libera”* sarà previsto uno specifico modello da trasmettere al comune oltre che al gestore di rete prima della relativa realizzazione.

Si evidenzia inoltre che, scorrendo l'elenco degli interventi inclusi nell'Allegato A, la portata applicativa di tale regime sembrerebbe, almeno *prima facie*, essere stata molto ampliata rispetto al passato.

Tuttavia, la novella contiene eccezioni importanti e altrettanto importanti prescrizioni che meritano un approfondimento al fine di comprenderne l'effettiva portata.

L'art. 7 dispone, infatti, che

- il regime dell'Attiva Libera non trova *“in ogni caso”* applicazione *“agli interventi ricadenti sui beni oggetto di tutela ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o in aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, o dalle leggi regionali, o all'interno di siti della rete Natura 2000, di cui alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21*

²⁶ Si sottolinea, peraltro, che, in forza del co. 7, per interventi che prevedono l'occupazione di suolo non ancora antropizzato, il proponente è tenuto alla corresponsione di una cauzione a garanzia dell'esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di ripristino mediante la presentazione al comune o ai comuni territorialmente competenti, di una garanzia bancaria o assicurativa.

maggio 1992. Qualora gli interventi elencati all'allegato A insistano sui beni, sulle aree o sui siti di cui al primo periodo, nonché sulle aree sottoposte ad uno dei vincoli di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, si applica il regime della procedura abilitativa semplificata. Resta ferma l'osservanza della disciplina di tutela ambientale, idrogeologica e sismica, ivi compresa la necessità di acquisire gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla gestione del vincolo, in conformità alla legislazione vigente” (co. 2); e che

- agli interventi che presentino interferenze con opere pubbliche o di interesse pubblico, ricadano o producano interferenze nella fascia di rispetto stradale o comportino modifiche agli accessi esistenti ovvero apertura di nuovi accessi, si applica la PAS (co. 8).

È poi previsto un iter specifico per gli interventi ricadenti su aree o su immobili²⁷ soggetti a vincoli paesaggistici provvedimentali, per i quali il proponente deve richiedere apposita autorizzazione all'autorità preposta alla relativa tutela, che deve esprimersi (entro 30 giorni dalla data di ricezione), previo parere vincolante della Soprintendenza competente, da rendere a sua volta entro 20 giorni (ai sensi dell'art. 146, co. 8, del Codice). Tale parere è particolarmente importante perché, salvo che esso sia negativo, il decorso del suddetto termine di 30 gg. (suscettibile di sospensione per una sola volta a fini istruttori) ha valore di assenso e l'eventuale provvedimento reiettivo adottato dopo la scadenza del termine medesimo è inefficace.

Fanno espressamente eccezione alla necessità di acquisire detta autorizzazione paesaggistica gli interventi che non siano visibili dagli spazi esterni e dai punti di vista panoramici, nonché, ai soli fini dell'installazione degli impianti fotovoltaici, le coperture e i manti realizzati in materiali della tradizione locale.

Il co. 9 individua, infine, alcuni interventi di modifica agli impianti esistenti per i quali si può procedere all'attività libera senza la necessità di acquisire l'autorizzazione paesaggistica né alcun altro atto di assenso comunque denominato. In relazione a tale previsione, si evidenzia che, come si dirà meglio nel successivo paragrafo 6., gli interventi di modifica oggetto di tale semplificazione sono più ridotti rispetto a quelli per i quali in passato era prevista la DILA e che il mancato coordinamento espresso con il co. 2 pone qualche dubbio sulla totale liberalizzazione anche per questa tipologia di interventi.

5. PAS

La procedura abilitativa semplificata (PAS) è uno strumento autorizzativo introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 in relazione alle specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili identificate ai

²⁷ In particolare, tale iter è previsto per gli interventi che insistono “*su aree o su immobili di cui all'articolo 136, comma 1, lettere b) e c), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, individuati mediante apposito provvedimento amministrativo ai sensi degli articoli da 138 a 141 del codice medesimo, fermo restando quanto previsto all'articolo 157 dello stesso codice*”

paragrafi 11 e 12 del DM 2010 come soggette alla DIA²⁸, con previsione della facoltà per le regioni di estenderne l'ambito di applicazione fino a una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW. La PAS è stata, quindi, concepita come strumento sostitutivo della DIA in relazione a impianti di piccola taglia.

A partire dal 2020, nel contesto degli sviluppi normativi descritti nei precedenti paragrafi, il suo ambito di applicazione è andato progressivamente ampliandosi, comprendendo un numero sempre più consistente di progetti fotovoltaici, anche di taglia maggiore, caratterizzati da una notevole eterogeneità in termini di caratteristiche, tipologie e potenza.

Il TU ha ridefinito il modulo procedimentale della PAS e ha identificato in apposito allegato (Allegato B) tutti gli interventi per i quali essa trova applicazione.

Tra le modifiche più significative, l'art. 8 del TU, facendo riferimento agli effetti di perfezionamento implicito del titolo abilitativo - “*in assenza di un espresso provvedimento di diniego*” (co. 6, 7 e 8, lett. c) – e alla possibilità di relativa impugnazione da parte dei terzi (con termine decorrente dalla data della pubblicazione dell'avviso di intervenuto perfezionamento nel B.U.R.), sembra prendere posizione sulla *vexata quaestio* della natura giuridica della PAS, configurandola come provvedimento amministrativo semplificato²⁹.

²⁸ Ai sensi del paragrafo 11.5 del DM 2010 “*Sono soggette a DLA le opere di rifacimento realizzate sugli impianti fotovoltaici ed eolici esistenti che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse*”.

Inoltre, ai sensi del successivo paragrafo 12:

“*Fotovoltaico*

12.2 Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività: a) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.1 aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto ministeriale 6 agosto 2010 che stabilisce le tariffe incentivanti per gli impianti che entrano in esercizio dopo il 31 dicembre 2010): i. moduli fotovoltaici sono collocati sugli edifici; ii. la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non sia superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati; b) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al paragrafo 12.1, e 12.2, lettera a), aventi capacità di generazione inferiore alla soglia indicata alla Tabella A allegata al D.lgs. n. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007.

Impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas

12.4. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività: a) impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.3 ed aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 27, comma 20, della legge n. 99 del 2009): i. operanti in assetto cogenerativo; ii. aventi una capacità di generazione massima inferiore a 1.000 kW_e (piccola cogenerazione) ovvero a 3.000 kW_t; b) impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.3 e al punto 12.4, lettera a) ed aventi capacità di generazione inferiori alle rispettive soglie indicate alla Tabella A allegata al D.lgs. n. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007.

Eolico 12.6. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività: a) impianti eolici non ricadenti fra quelli di cui alla lettera a) ed aventi capacità di generazione inferiore alle soglie indicate alla Tabella A allegata al D.lgs. n. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007. b) torri anemometriche finalizzate alla misurazione temporanea del vento di cui al punto 12.5, lettera b), nel caso in cui si preveda una rilevazione di durata superiore ai 36 mesi”.

²⁹ Sulle problematiche dei “provvedimenti semplificati” si rinvia ancora, per approfondimenti e ulteriori richiami, a M.A. SANDULLI, “*Principio di legalità e magistratura amministrativa*”, cit., che sottolinea la necessità di distinguere tra diverse tipologie di autodichiarazioni, osservando che “*ferma la già rilevata criticità dell'assimilazione delle dichiarazioni meramente lacunose a quelle false o mendaci, la rimarcata distinzione tra le dichiarazioni/rappresentazioni volutamente menzognere, reticenti o fuorvianti e quelle frutto di meri errori interpretativi è sicuramente espressione di una lettura più aderente al principio di legalità*”.

La giurisprudenza formatasi nella vigenza dell'art. 6 del d.lgs. 28/2011 non aveva invero fornito un'interpretazione uniforme sulla natura giuridica dello strumento: si riscontrano, infatti, accanto a pronunce che la riconducevano nell'ambito delle dichiarazioni di parte (analogamente alla SCIA o alla DIA³⁰), pronunce che la configuravano come una forma di autorizzazione amministrativa semplificata, suscettibile di formarsi con il meccanismo del silenzio-assenso³¹.

Al netto del mero interesse dogmatico e teorico, la questione assumeva una evidente rilevanza pratica, poiché la qualificazione giuridica della PAS determina conseguenze significative tanto sulla stabilità del titolo, quanto sulla tutela degli interessi dei terzi³². Aspetti che hanno un importante impatto sulla possibilità di finanziare la realizzazione delle relative opere, dal momento che gli istituti finanziatori sono soliti richiedere idonee garanzie circa il consolidamento dei titoli autorizzativi; motivo per cui, come anticipato nei precedenti paragrafi, spesso gli operatori hanno optato per il regime dell'AU in luogo della PAS.

Un ulteriore importante elemento di novità investe la dimidiazione (da dodici a sei mesi) del termine per l'esercizio del potere di autoannullamento (co. 10, art. 8 del TU), che mira a garantire una maggiore certezza della validità e della spendibilità del titolo e una più forte tutela dell'affidamento dei privati.

La novella dispone, infatti, che *“l'amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio entro sei mesi dalla data di adozione del provvedimento, salvo che non ricorrano i presupposti di cui al comma 2-bis dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241”*, compiendo un ulteriore passo avanti verso l'efficienza e l'utilità della PAS.

5.1. Presupposti e procedimento

Merita sottolineare che, per gli interventi indicati nell'Allegato B, il TU prevede *“esclusivamente”* la PAS, lasciando sottendere che il privato non possa optare per il differente (più oneroso) regime dell'AU (in deroga, dunque, rispetto a quanto previsto al punto 11.1 dell'Allegato A al DM 2010).

Si evidenzia, però, che, ai sensi dell'art. 8, co. 2, del TU, il ricorso alla PAS è precluso (e trova quindi applicazione il regime dell'AU) nel caso in cui il proponente non abbia la disponibilità delle superfici

³⁰ Cfr. Cons. St. n. 3112/2014; TAR Calabria, Catanzaro, n. 1533/2016; Cons. St., nn. 3154/2017 e 5715/2018; TAR Basilicata, n. 415/2021; Cons. St., nn. 7357/2021 e 130/2023; TAR Lazio, Roma, nn. 16751/2024 e 1963/2025.

³¹ Cfr. TAR Calabria, Catanzaro, n. 1541/2018; Cons. St., nn. 2526/2019, 2420/2019 e 4383/2020; TAR Puglia, Lecce, n. 1051/2020; Cons. St., n. 1754/2022; TAR Sicilia, Catania, n. 542/2022; Cons. St., n. 4690/2022; TAR Lazio, Latina, nn. 202 e 203/2023; Cons. St., n. 8895/2024; TAR Lombardia, Milano, n. 349/2025; TAR Campania, Salerno, n. 222/2025.

³² Cfr., per approfondimenti, a G. STRAZZA, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., che, come già M.A. SANDULLI nell'*Introduzione* al volume e nei citati capitoli sulla s.c.i.a. e sulla semplificazione procedimentale, sottolinea come la stabilità dei titoli abilitativi risponda a esigenze di certezza giuridica e di buon andamento dell'azione amministrativa, e il sistema normativo debba evitare un'eccessiva traslazione delle responsabilità interpretative e valutative sui cittadini, soprattutto nei casi in cui vi sia un quadro regolatorio complesso.

necessarie per l'installazione dell'impianto o *“in assenza della compatibilità degli interventi con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, nonché in caso di contrarietà agli strumenti urbanistici adottati?”*.

Un elemento di assoluta novità è (come anticipato nei precedenti paragrafi) l'introduzione della possibilità di ricorrere, per le aree interessate dalle opere connesse, all'espropriazione per pubblica utilità.

Ai fini dell'attivazione del procedimento – con la precisazione che, nel caso in cui l'intervento interessi più comuni, il comune responsabile sarà quello sul cui territorio insiste la maggior parte dell'impianto (che acquisirà anche le osservazioni degli altri comuni coinvolti) – il soggetto proponente deve presentare al comune il progetto corredato da vari documenti, tra cui dichiarazioni sostitutive, asseverazioni tecniche, documentazione sulla disponibilità delle superfici e risorse, elaborati per la connessione alla rete, il cronoprogramma, e impegni relativi al ripristino dello stato dei luoghi a seguito della dismissione dell'impianto³³. Merita evidenziare che l'art. 8, comma 4, nel disciplinare la documentazione da allegare al progetto, stabilisce, alla lettera e), che, nei casi in cui sussistano vincoli previsti dall'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, debbano essere prodotti anche gli elaborati tecnici necessari all'adozione dei relativi atti di assenso³⁴.

³³ Il comma 4 dell'art. 8 del TU dispone che *“Il soggetto proponente presenta al comune, mediante la piattaforma SUER e secondo un modello unico adottato con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il progetto corredato:*

- a) delle dichiarazioni sostitutive ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in relazione a ogni stato, qualità personale e fatto pertinente alla realizzazione degli interventi;*
- b) della dichiarazione di legittima disponibilità, a qualunque titolo e per tutta la durata della vita utile dell'intervento, della superficie su cui realizzare l'impianto e, qualora occorra, della risorsa interessata dagli interventi nonché della correlata documentazione;*
- c) delle asseverazioni di tecnici abilitati che attestino la compatibilità degli interventi con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e igienico-sanitarie e delle previsioni di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021;*
- d) degli elaborati tecnici per la connessione predisposti o approvati dal gestore della rete;*
- e) nei casi in cui sussistano vincoli di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, degli elaborati tecnici occorrenti all'adozione dei relativi atti di assenso;*
- f) del cronoprogramma di realizzazione degli interventi, che tiene conto delle caratteristiche tecniche e dimensionali dell'impianto;*
- g) di una relazione relativa ai criteri progettuali utilizzati ai fini dell'osservanza del principio della minimizzazione dell'impatto territoriale o paesaggistico ovvero alle misure di mitigazione adottate per l'integrazione del progetto medesimo nel contesto ambientale di riferimento;*
- h) di una dichiarazione attestante la percentuale di area occupata rispetto all'unità fondiaria di cui dispone il soggetto proponente stesso, avente la medesima destinazione urbanistica;*
- i) dell'impegno al ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto, unitamente al piano di ripristino. Prima dell'avvio della realizzazione dell'intervento, il soggetto proponente è tenuto alla presentazione della polizza fidejussoria a copertura dei costi previsti;*
- l) dell'impegno al ripristino di infrastrutture pubbliche o private interessate dalla costruzione dell'impianto o dal passaggio dei cavidotti ovvero di strutture complementari all'impianto medesimo;*
- m) nel caso di interventi che comportino il raggiungimento di una soglia di potenza superiore a 1 MW:*

1) della copia della quietanza di avvenuto pagamento, in favore del comune, degli oneri istruttori, ove previsti;

2) di un programma di compensazioni territoriali al comune interessato non inferiore al 2 per cento e non superiore al 3 per cento dei proventi?”.

³⁴ L'art. 20 della l. n. 241/1990, che disciplina il silenzio assenso, al comma 4 dispone che *“Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti?”*.

Anche in forza di tale ultima disposizione sono previste, ai fini del perfezionamento del titolo, tre modalità differenti, a seconda della necessità di altri atti di assenso e delle autorità competenti alla relativa adozione.

Nello specifico:

- a) quando non sono presenti “*vincoli di cui all’articolo 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241*” e non sono pertanto necessari i relativi atti di assenso, se entro 30 giorni dalla presentazione del progetto il comune non comunica al proponente un provvedimento espresso di diniego, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni. Il termine può essere sospeso (una sola volta) se il comune richiede integrazioni documentali o approfondimenti istruttori, assegnando un termine non superiore a 30 giorni. Se le integrazioni non vengono presentate entro tale termine, si considera che il proponente abbia rinunciato all’intervento (comma 6);
- b) nel caso in cui, ai fini della realizzazione dell’intervento, siano necessari, in ragione della presenza di uno o più dei suddetti vincoli, uno o più atti di assenso che rientrino nella sua competenza, il comune deve adottarli entro 45 giorni e, se non comunica un provvedimento di diniego, il titolo si considera perfezionato senza prescrizioni. Anche in questo caso, se il comune richiede integrazioni o approfondimenti istruttori, il termine può però essere sospeso, assegnando al proponente un termine non superiore a 30 giorni per presentarle e la mancata ottemperanza alla richiesta è intesa come rinuncia all’intervento (comma 7);
- c) nel caso in cui, ai fini della realizzazione dell’intervento, siano necessari, in ragione della presenza di uno o più dei suddetti vincoli, uno o più atti di assenso che rientrino nella competenza di amministrazioni diverse dal comune precedente, quest’ultimo deve convocare una conferenza di servizi entro 5 giorni dalla presentazione del progetto. La disposizione segna un passo avanti importante, perché tendenzialmente il legislatore non indica i termini di convocazione della conferenza (cosa che, evidentemente, stride con la logica del sistema acceleratorio). Durante i lavori della conferenza, il comune e le altre amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni o approfondimenti al proponente entro 10 giorni, assegnandogli un termine di 15 giorni per la risposta. Anche in questo caso, se le integrazioni non vengono fornite, il progetto è considerato rinunciato. Le amministrazioni coinvolte devono esprimere le proprie determinazioni entro 45 giorni dalla convocazione della conferenza. In ogni caso “*decorso il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del progetto senza che l’amministrazione precedente abbia comunicato al soggetto proponente la determinazione di conclusione negativa della conferenza stessa, e senza che sia stato espresso un dissenso congruamente motivato da parte di un’amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, che equivale a provvedimento*

di diniego dell'approvazione del progetto, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni? (comma 8).

Ai sensi del comma 9, decorsi i termini sopra indicati senza la ricezione di comunicazioni reiettive, il soggetto proponente è legittimato a richiedere la pubblicazione sul B.U. della regione interessata, dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo, indicando la data di presentazione del progetto, la data di perfezionamento del titolo, la tipologia di intervento e la sua esatta localizzazione. Dalla data di pubblicazione, che avviene nel primo B.U. successivo alla ricezione della richiesta, il titolo abilitativo acquista efficacia, è opponibile ai terzi, ed è impugnabile da chi vi abbia interesse nei termini di legge.

Il co. 11 dell'art. 8 prevede che il titolo decada in caso di mancato avvio della “realizzazione degli interventi”³⁵ entro un anno dal perfezionamento della PAS o di mancata conclusione dei lavori entro tre anni dal relativo avvio. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova PAS. Il proponente è comunque tenuto a comunicare al comune la data di ultimazione dei lavori.

Diversamente da quanto disposto dallo stesso TU per l'AU e, dall'art. 15 TUED per il permesso di costruire, la norma non menziona alcuna possibilità di proroga.

È infine opportuno segnalare che, per i progetti soggetti a valutazione di incidenza ambientale di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357/1997³⁶ (“VIncA”), il TU non si limita a ribadire la necessità di acquisire le relative determinazioni, ma precisa che esse devono essere già acquisite dal proponente prima della presentazione del progetto al comune, e, quindi, al di fuori e a monte del procedimento stesso.

6. Interventi di modifica di impianti esistenti o di progetti autorizzati

Al fine del miglioramento dell'efficienza e, quindi, della capacità produttiva degli impianti esistenti in linea con lo sviluppo tecnologico progressivo, nel contesto delle evoluzioni normative delineate nei precedenti paragrafi si è reso necessario introdurre una disciplina specifica per l'implementazione di interventi di *revamping* (i.e. modifiche dell'impianto che non comportano una modifica della sua potenza dell'impianto) e *repowering* (i.e. modifiche che comportano anche una modifica della potenza dell'impianto).

³⁵ All'art. 4, lett. b), del TU l'“avvio della realizzazione degli interventi” è definito come “la data di inizio dell'allestimento del cantiere o di analoghe attività in loco, propedeutiche alla realizzazione degli interventi”.

³⁶ Il d.P.R. n. 357/1997, emanato in attuazione della direttiva 92/43/CEE “Habitat”, disciplina le misure per la conservazione degli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario, istituendo i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e le Zone Speciali di Conservazione (ZSC). In particolare, l'art. 5 disciplina la valutazione di incidenza ambientale (VIncA), che deve essere obbligatoriamente effettuata per qualunque piano o progetto, pubblico o privato, che possa avere incidenze significative sull'integrità dei siti appartenenti alla Rete Natura 2000.

Il quadro normativo precedente al TU prevedeva, a livello nazionale, che gli interventi di *revamping* e *repowering* su impianti esistenti fossero soggetti a diverse procedure autorizzative (PAS, CIL e DILA), a seconda della natura (sostanziale o meno) delle variazioni apportate.

L'art. 5 del d.lgs. 28/2011, nella sua ultima formulazione, stabiliva alcuni criteri per la qualificazione di una variazione come “non sostanziale”, specificando che tale qualificazione (fatta eccezione per gli interventi soggetti a DILA) non escludeva in automatico la necessità delle procedure ambientali e demandando a un successivo decreto ministeriale (che non è mai stato emesso) l'individuazione dei criteri di “sostanzialità”.

In particolare, ai sensi di tale disposizione:

- tutti “*gli interventi di modifica diversi dalla modifica sostanziale*”, anche relativi a progetti autorizzati e non ancora realizzati, potevano essere autorizzati con la PAS, che assumeva, pertanto, carattere residuale rispetto alla CIL e alla DILA,
- gli “*interventi da realizzare sui progetti e sugli impianti fotovoltaici ed idroelettrici che, anche se consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata, non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento*”, e “*gli interventi da realizzare sui progetti e sugli impianti eolici, nonché sulle relative opere connesse, che a prescindere dalla potenza nominale risultante dalle modifiche, vengono realizzati nello stesso sito dell'impianto eolico e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli già esistenti o autorizzati*”³⁷ potevano essere autorizzati con la CIL, con la specificazione che, nel caso in cui tali interventi avessero determinato un incremento della potenza installata e la necessità di ulteriori opere connesse senza incremento dell'area occupata, la realizzazione di queste ultime poteva essere autorizzata con una DILA;
- gli interventi elencati all'art. 6-bis del d.lgs. 28/2011 potevano essere, invece, autorizzati con la DILA. Il regime della DILA ha rappresentato la massima espressione della semplificazione amministrativa per questa tipologia di interventi che, a differenza di quelli realizzati con la CIL o con e la PAS, non erano soggetti a ulteriori pareri, autorizzazioni o nulla osta (inclusa l'autorizzazione paesaggistica e la valutazione d'impatto ambientale). Inoltre, a differenza della

³⁷ Merita segnalare che, in tale caso, era prevista la seguente precisazione “*Fermi restando il rispetto della normativa vigente in materia di distanze minime di ciascun aerogeneratore da unità abitative munite di abitabilità, regolarmente censite e stabilmente abitate, e dai centri abitati individuati dagli strumenti urbanistici vigenti, nonché il rispetto della normativa in materia di smaltimento e recupero degli aerogeneratori, i nuovi aerogeneratori, a fronte di un incremento del loro diametro, dovranno avere un'altezza massima, intesa come altezza dal suolo raggiungibile dalla estremità delle pale, non superiore all'altezza massima dal suolo raggiungibile dalla estremità delle pale dell'aerogeneratore già esistente moltiplicata per il rapporto fra il diametro del rotore del nuovo aerogeneratore e il diametro dell'aerogeneratore già esistente*”.

PAS, i lavori di costruzione potevano essere iniziati immediatamente dopo il deposito della dichiarazione. Si tratta di uno strumento che ha trovato un ampio margine di applicazione.

Il TU ha modificato tale sistema, avendo previsto in ciascuno dei surrichiamati allegati A, B e C anche un elenco degli interventi di modifica (su impianti esistenti o a progetti autorizzati) realizzabili in regime “libero”, di PAS e di AU.

In particolare, il legislatore ha eliminato la DILA, che, secondo quanto indicato nella Relazione Illustrativa al TU³⁸, avrebbe dovuto essere integralmente sostituita dal regime “libero”.

L’art. 7 può tuttavia generare incertezze interpretative in riferimento all’effettiva portata della liberalizzazione, anche nei casi espressamente indicati al co. 9. Tali dubbi derivano dal primo capoverso del co. 2 dello stesso articolo, che individua le ipotesi in cui non è possibile applicare il regime liberalizzato, ma si deve utilizzare la PAS. In particolare, l’espressione “*in ogni caso*” riferita agli interventi da realizzare su alcune tipologie di aree parrebbe operare anche per quelli del co. 9.

Al di là del dichiarato intento di semplificazione, l’incertezza di tale tipologia di regime amministrativo, in termini di consolidamento e di contestazione, espone i produttori alla difficoltà di procedere con il finanziamento e, quindi, con la realizzazione, dei suddetti interventi, se non accedendo al più complesso regime della PAS (ivi inclusi tutti gli ulteriori atti di assenso necessari).

Con riferimento alle modifiche degli impianti, e a quelle relative ai progetti solo autorizzati, si evidenzia che il TU non introduce alcuna distinzione procedimentale, applicando le medesime regole previste per gli impianti totalmente nuovi. Tuttavia, soprattutto per gli impianti autorizzati sulla base della normativa previgente, non è sempre agevole comprendere come conciliare il vecchio e il nuovo regime, con conseguenti incertezze interpretative e operative anche per le amministrazioni.

7. Aree “idonee” e aree “non idonee” nell’evoluzione normativa

Tra le questioni più delicate del regime autorizzatorio degli impianti FER vi è quella delle c.d. “aree idonee” alla relativa installazione.

Al dichiarato fine di accelerare l’iter di autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio di tali impianti, il DM 2010 (punto 17 dell’Allegato 1), riconosceva alle regioni e alle province autonome la possibilità di individuare, mediante appositi atti di programmazione, aree e siti “non idonei” alla installazione di specifiche tipologie di impianti, sulla base di criteri stabiliti dall’All. 3 allo stesso decreto³⁹.

³⁸ In particolare, a pag. 24 della Relazione illustrativa al TU è indicato che: “*il comma 9, [è stato] inserito al fine di accogliere una condizione delle Commissioni Parlamentari volta a semplificare i regimi autorizzativi relativi ai casi di repowering e revamping di alcune tipologie di impianto, in analogia a quanto attualmente previsto dall’art. 6-bis del decreto legislativo n. 28 del 2011 (Camera cond. 19, lettera a)*”.

³⁹ In particolare, il paragrafo dispone: “*17.1 Al fine di accelerare l’iter di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere*

Il paragrafo 1.2 del DM 2010 stabiliva, infatti, che “[L]e sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell’ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17”.

La Corte costituzionale è stata ripetutamente investita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito alla legittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano limitazioni o moratorie alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, introducendo vincoli ulteriori rispetto a quelli statali, sospendendo i procedimenti autorizzativi, ovvero attribuendo immediata efficacia a delibere regionali di individuazione delle aree non idonee. Ricordando che ai sensi del DM 2010 la qualificazione di un’area come “non idonea” comporta “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”, la Consulta ha sottolineato che tale qualificazione integra un giudizio di primo livello *con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile* (sentenze nn. 177/2021 e 11 e 77/2022 e, più di recente, n. 134/2025).

La *ratio* di questa previsione era quella di fornire ai proponenti e alle amministrazioni uno strumento utile a supportare la decisione durante l’iter autorizzativo, poiché era stata già condotta, in fase preliminare, un’istruttoria sulla valutazione dell’area destinata all’insediamento dell’impianto.

L’art. 20 del d.lgs. 199/2021 (che, si ricorda, ha dato attuazione alla direttiva 2018/2001/EU, c.d. RED II) ha peraltro introdotto una disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti FER, per incentivare lo sviluppo e la massima diffusione di tali fonti mediante l’accesso a procedure semplificate e derogatorie e guidare le scelte degli operatori.

alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'[allegato 3](#). L’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell’istruttoria, da richiamare nell’atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate.

17.2. Le Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing), in applicazione dell'[articolo 2, comma 167, della legge 244 del 2007](#), come modificato dall’articolo 8 bis della [legge 27 febbraio 2009, n. 13](#), di conversione del [decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208](#), assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti. Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell’ambito dell’atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la Regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnato.

17.3. Nelle more dell’emanazione del decreto di cui all’articolo 8 bis della [legge 27 febbraio 2009, n. 13](#), di conversione del [decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208](#), le Regioni possono individuare le aree non idonee senza procedere alla contestuale programmazione di cui al punto 17.2. Entro 180 giorni dall’entrata in vigore del sopracitato decreto ministeriale le Regioni provvedono a coniugare le disposizioni relative alle aree non idonee nell’ambito dell’atto di programmazione di cui al punto 17.2, anche attraverso opportune modifiche e integrazioni di quanto già disposto”.

A tal fine, la norma demanda alle Regioni il compito di individuare con propria legge le aree ritenute idonee sulla base di criteri e principi omogenei da stabilire con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa acquisita in sede di conferenza unificata ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il co. 8, dello stesso art. 20 ha comunque indicato un elenco di aree che *“Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità”* stabiliti dai suddetti decreti *“sono considerate aree idonee”*.

Con decreto 21 giugno 2024, entrato in vigore il successivo 3 luglio, il MASE, di concerto con il Ministero della Cultura e il Ministero dell'agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste ha approvato la *“disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili”*.

In parallelo, l'art. 5 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63, convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2024, n. 101 (*“DL Agricoltura”*), entrato in vigore il 13 luglio 2024, modificando l'art. 20 del d.lgs. 199/2021, ha introdotto, *inter alia*, severe limitazioni per la realizzazione di impianti a terra in aree agricole⁴⁰.

Il Decreto Aree Idonee è stato impugnato da diversi operatori e da un'Associazione di categoria (ANEV) dinanzi al TAR Lazio in quanto ritenuto ostativo alla transizione energetica e, in sede di appello cautelare, il Consiglio di Stato ne ha disposto la sospensione *“limitatamente alla sola norma dell'art. 7, comma 2, lett. c) che dà alle Regioni la “possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del d. lgs. n. 199/2021”, chiarendosi che tali aree rimarranno disciplinate dall'art. 20, comma 8, d. lgs n. 199/2021 stesso fino al termine di efficacia di questa ordinanza (nel caso coincidente con la fissazione del merito in primo grado)”*.

In parallelo, con l.r. 5 dicembre 2024, n. 20 (in B.U. 5 dicembre 2024, n. 65) la Regione autonoma della Sardegna ha identificato le aree idonee e quelle non idonee alla realizzazione degli impianti FER. Tale legge regionale è attualmente al vaglio della Corte costituzionale, su ricorso della Presidenza del Consiglio

⁴⁰ L'art. 5 del DL Agricoltura dispone infatti che: *“1. All'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:*

«1-bis. L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR.»

2. L'articolo 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente 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”.

dei Ministri (Reg. ric. n. 8 del 2025 pubbl. sulla G.U. n. 9 del 26 febbraio 2025)⁴¹ e la relativa udienza di discussione è fissata per il 7 ottobre 2025.

Con una serie di decisioni pubblicate il 13 maggio 2025, il TAR, pronunciandosi sui citati ricorsi impugnatori, ha annullato l'art. 7, co. 2 e 3, del decreto, ordinando ai ministeri resistenti (MASE, Ministero della Cultura e MASAF) di riformulare i criteri per l'individuazione delle suddette aree idonee e non idonee entro 60 giorni dalla notifica della sentenza (sentenza n. 9155, impugnata innanzi al Consiglio di Stato e attualmente *sub iudice*) e ha rimesso alla Corte costituzionale diverse questioni di legittimità costituzionale relative a varie disposizioni del DL Agricoltura (art. 5, co. 1 e 2) e della citata l.r. sarda (artt. 1, co. 2, 3, 5, 7 e 8, e Allegati A, B, C, D e E) (*inter alius*, sentenza n. 9157 e ordinanze n. 9163 e 9164).

Per avere un quadro più definito del regime delle “aree idonee”, occorrerà quindi attendere gli sviluppi dei suddetti contenziosi.

⁴¹ In particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha censurato gli artt. 1 (co. 2, 5, 7, 8 e 9) e 3 (co. 1, 2, 4 e 5) della l.r. 20/2024 per contrasto con gli artt. 341 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione, con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e gli artt. 3 e 4, lettera e) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, art. 16-septies e alle seguenti norme: (i) decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, artt. 20 e 22; (ii) decreto del Ministero dell'ambiente (c.d. decreto aree idonee), di concerto con il Ministero della cultura, 21 giugno 2024; (iii) legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. da 14 a 14-quinquies, 17-bis, 20 e 29; (iv) decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 21 e 146; (v) decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; (vi) decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190.