



20 MAGGIO 2026

Il Testo Unico sulle Rinnovabili tra
razionalizzazione della disciplina e fuga
dalla complessità

di Francesco Scattolin

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova



Il Testo Unico sulle Rinnovabili tra razionalizzazione della disciplina e fuga dalla complessità*

di Francesco Scattolin

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Con il Testo Unico sulle Rinnovabili (d.lgs. 24 novembre 2024, n. 190), il legislatore ha inteso razionalizzare la labirintica normativa in materia di regimi abilitativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale corpo normativo, soprattutto all'esito delle modifiche e delle integrazioni apportate con il d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178 e il d.l. 21 novembre 2025, n. 175 (convertito con modificazioni in legge 16 gennaio 2026, n. 4), presenta altresì una serie di criticità indagate con il presente contributo. Dato conto talune difformità procedurali che hanno afflitto la procedura di approvazione del testo unico, l'analisi dà conto del profilarsi esplicito di una gerarchia tra i pubblici interessi derivante dall'introduzione del principio di massima diffusione degli impianti FER; sono poi oggetto di analisi i regimi amministrativi preordinati alla formazione dei titoli abilitativi necessari all'installazione e all'esercizio degli impianti FER e, da ultimo, il nuovo sistema delle aree idonee all'installazione delle infrastrutture per la produzione di energia da fonti rinnovabili, oggetto di un globale ripensamento con il d.l. n. 175 del 2025. Il quadro giuridico risultante dagli interventi legislativi oggetto di analisi è senza dubbio più razionale rispetto al regime previgente, ma allo stesso tempo si registra una sorta di fuga dal procedimento amministrativo e dalla relativa capacità di governo della complessità.

Title: The Consolidated Text on Renewable Energies between rationalization of the discipline and escape from complexity

Abstract [En]: With the Consolidated Law on Renewable Energies (d.lgs. no. 190 of November 24, 2024), the Italian legislator aimed to rationalize the labyrinthine legislation regarding the administrative regimes for the installation and operation of energy production plants from renewable sources. This regulatory body, especially after the amendments and additions made by d.lgs. no. 178 of November 26, 2025 and d.l. no. 175 of November 21, 2025 (converted with amendments into Law no. 4 of January 16, 2026), also presents a series of critical issues, which are investigated in the paper. Specifically, given a series of procedural discrepancies within the approval procedure for the consolidated text, the analysis highlights the explicit emergence of a hierarchy among public interests resulting from the implementation of the principle of maximum diffusion of renewable energy plants; the then focuses on the administrative regimes for the installation and operation of renewable energy systems, and finally, on the new regime of areas suitable for the installation of infrastructure for the production of energy from renewable sources. The legal framework resulting from said legislative measures is undoubtedly more rational than the previous regime, but at the same time a sort of escape can be traced from the administrative procedure and the relative capacity to govern complexity.

Parole chiave: Energie rinnovabili, Testo unico, Regimi amministrativi, Semplificazione amministrativa, Aree idonee

Keywords: Renewable energies, Consolidated text, Administrative regimes, Administrative simplification, Suitable areas

* Articolo sottoposto a referaggio.

Sommario: 1. Una premessa sulla caotica evoluzione della normativa in materia di regimi amministrativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. 2. Difficoltà procedurali e difetti sostanziali: il problematico iter di formazione del testo unico e delle successive modifiche. 3. I principi generali: sulle orme del codice dei contratti pubblici. 4. Il criterio dell'interesse pubblico prevalente (o della gerarchizzazione dei pubblici interessi). 5. Il riordino dei regimi amministrativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER. 5.1. L'attività libera: i profili di mitigazione del *favor* normativo per gli interventi liberalizzati. 5.2. La procedura abilitativa semplificata (PAS): la natura giuridica dell'istituto, il coordinamento con le discipline di settore, le modalità di conclusione del procedimento. 5.3. L'autorizzazione unica: la concentrazione procedurale, il coordinamento con le valutazioni ambientali, gli effetti del provvedimento autorizzatorio. 6. I passaggi a vuoto del sistema delle aree idonee all'installazione degli impianti FER e la sua riscrittura da parte del d.l. n. 175 del 2025. 6.1. Le aree idonee individuate dal legislatore statale. 6.2. La procedura regionale di individuazione delle ulteriori aree idonee. 6.3. Le semplificazioni applicabili ai procedimenti afferenti agli impianti localizzati in area idonea. 7. Le zone di accelerazione. 8. Alcuni cenni conclusivi circa l'amministrazione della complessità e la fuga dal procedimento.

1. Una premessa sulla caotica evoluzione della normativa in materia di regimi amministrativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

All'interno del proteiforme ambito di rilevanza giuridica della materia *ambiente* si agitano una pluralità di anime: in taluni casi esse si pongono in rapporto di reciproca armonia, in altri, invece, il loro intrecciarsi dà luogo a delle ipotesi di contrasto tra interessi e tra amministrazioni.

Emblematica di tale dialettica, complessa e spesso conflittuale, è l'attuazione delle politiche di transizione ecologica ed energetica: strumentali alla decarbonizzazione quale primario obiettivo di contrasto alla crisi climatica, eppure fisiologicamente divergenti rispetto a molti dei presidi giuridici a salvaguardia dei connotati ecosistemici, paesaggistici e urbanistici dei territori interessati dall'installazione delle infrastrutture per la produzione di energia da fonti rinnovabili. La questione è delicata poiché la complessità che caratterizza le procedure abilitative per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER, laddove non correttamente amministrata, rischia di rallentare il processo di transizione energetica o, per converso, di giustificare soluzioni fortemente dirigistiche determinanti un sacrificio sproporzionato dei valori territoriali protetti dalla Costituzione.

Spinto dalla necessità di conseguire gli obiettivi posti sotto la condizionalità del PNRR e quelli ancor più ambiziosi legati agli obiettivi europei di neutralità climatica, il legislatore italiano ha messo in atto una vera e propria «offensiva sul versante della semplificazione»¹, intesa perlopiù nel senso dell'accelerazione dell'azione amministrativa. Tale ipertrofica attività legislativa ha dato luogo a una disciplina labirintica, una fitta selva di norme all'interno della quale anche i più avveduti tra i giuristi faticano a orientarsi. Pertanto, in risposta all'esigenza di dare finalmente un assetto ordinato all'"incessante moto

¹ Così G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2023, p. 280.

ordinamentale”² che caratterizza la materia, verso la fine del 2024 ha visto la luce il c.d. Testo Unico sulle Rinnovabili (d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190), che formerà oggetto di analisi nel presente scritto.

Facendo qualche passo indietro, giova ricordare che la prima disciplina normativa delle procedure amministrative per l’installazione e l’esercizio degli impianti FER introdotta nell’ordinamento italiano fu il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, con cui venne recepita la Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità³. Centrale, in tale corpo normativo, era l’art. 12 (rubricato “Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative”), recante la disciplina dell’autorizzazione unica, nonché il rinvio a delle linee guida – poi elaborate in Conferenza unificata ed emanate dal Ministro dello sviluppo economico con il d.m. 10 settembre 2010 – finalizzate ad «assicurare un corretto inserimento degli impianti [...] nel paesaggio».

Il paragrafo 17 delle linee guida del 2010 riconosceva a regioni e province autonome la facoltà di individuare le aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti FER tramite un procedimento di tipo pianificatorio. Senonché, l’approvazione di tali piani recanti l’indicazione delle aree non idonee, presso cui si sarebbe registrata la «elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni», si rivelò più difficile di quanto preventivato, in ragione dei lunghi tempi e dell’elevato grado di complessità insito a una simile operazione di mappatura territoriale. Diverse regioni, peraltro, optarono per l’introduzione di limiti di ordine generale all’installazione degli impianti FER nel proprio territorio tramite il più agevole strumento legislativo, salvo incorrere nella declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione della “riserva di procedimento e della relativa istruttoria” riconosciuta quale principio fondamentale della materia *de qua* da parte del giudice delle leggi⁴.

Successivamente, con la Direttiva 2009/28/CE (c.d. Direttiva RED I) l’Unione europea assunse le redini delle politiche in materia di promozione delle energie rinnovabili nel contesto unionale, inaugurando un’epoca di “europeizzazione” della disciplina in materia energetica, in particolare nel campo dell’energia pulita⁵. Con tale direttiva, facente parte del più ampio pacchetto *Clima-Energia*, l’Unione si dotò per la prima volta di un quadro normativo completo e vincolante allo scopo di perseguire gli obiettivi di abbattimento delle emissioni dei gas serra⁶. Il recepimento nell’ordinamento interno avvenne con il d.lgs.

² Così P. MARZARO, *L’ordinamento delle transizioni e la transizione dell’ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2024, p. 373.

³ Cfr. M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Dir. UE*, n. 3, 2014, pp. 465 ss.

⁴ Sul punto, v. P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l’irrelevanza paesaggistica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2023, p. 259; C. MARI, *Iniziativa privata e interessi pubblici nei procedimenti di autorizzazione per la transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 48-50.

⁵ S. QUADRI, *L’evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell’energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3-4, 2011, p. 851; cfr. anche G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione e regime delle energie rinnovabili. Complessità, nodi, cause e rimedi*, Pisa University Press, Pisa, 2023, pp. 24 ss.; S. PIANTA, *Le fonti energetiche rinnovabili: profili giuridici*, in E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Il diritto dell’energia*, Parte IV, Cedam, Padova, 2015, pp. 525 ss.

⁶ S. QUADRI, *op. cit.*, p. 845.

3 marzo 2011, n. 28, che all'art. 4 delineava un sistema fondato su quattro diversi regimi abilitativi, applicabili secondo un criterio di proporzionalità: la comunicazione inizio lavori (CIL) relativa alle attività in edilizia libera, la dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA)⁷, la procedura abilitativa semplificata (PAS) e l'autorizzazione unica, la cui disciplina era ancora prevista all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

La Direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II) e più in generale il varo del *Green Deal* europeo con i correlati obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e al 2050, nonché le misure adottate dall'Unione per far fronte alla crisi nell'approvvigionamento energetico causata dalla guerra nell'Europa orientale, hanno più di recente determinato il legislatore italiano a impegnarsi in una frenetica produzione normativa nel segno della semplificazione intesa quale accelerazione procedurale.

Con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, la Direttiva RED II è stata recepita anche tramite l'introduzione nell'ordinamento interno del sistema delle aree idonee all'installazione degli impianti FER⁸. Sull'impianto normativo del decreto c.d. RED II, poi, il legislatore è tornato compulsivamente con l'effetto di infittire il labirinto normativo e minare ulteriormente la già scarsa decifrabilità della disciplina⁹.

Appurate le difficoltà in cui erano incorse le regioni nella pianificazione delle aree non idonee e ritenendo i lunghi tempi e la complessità procedurale connaturata al sistema definito dalle linee guida del 2010 essere incompatibili con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, il legislatore ha deciso di attuare il sostanziale rovesciamento della disciplina. Come si dirà più ampiamente¹⁰, si spiega in tal senso l'elencazione di una serie di categorie di superfici da considerarsi idonee *ex lege* nell'attesa dell'individuazione definitiva delle aree idonee da parte delle regioni. Queste ultime, sulla base dei criteri e dei principi elaborati in Conferenza unificata e sanciti all'interno di un decreto ministeriale, avrebbero dovuto designare con legge le porzioni di territorio presso cui localizzare con criterio preferenziale gli impianti in parola. Da ultimo, sebbene non esplicitato all'art. 20, le regioni avrebbero altresì potuto

⁷ Introdotta dall'art. 56 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁸ Sul tema v. G. PIZZANELLI, *Le zone, cit.*, pp. 280 ss.; S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4, 2022, pp. 261 ss.; F. SCALIA, *Pianificazione delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili e riserva di procedimento amministrativo*, in questa *Rivista*, n. 32, 2025, pp. 225 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2024, pp. 125 ss.; S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2024, pp. 699 ss.; M. GIOVANNELLI, L. GIAGNONI, *Aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili: tra disciplina nazionale e direttive eurounitarie*, in *Urb. app.*, n. 5, 2025, pp. 614 ss. Sul sistema delle aree idonee di cui agli artt. 20 ss. del d.lgs. n. 199 del 2021 si tornerà in ogni caso *infra*, cfr. §6.

⁹ Sul punto, cfr. M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra tutela dell'ambiente e sviluppo economico sostenibile*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1, 2022, pp. 253 ss.; C. VIVANI, S. GIANI, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urb. app.*, n. 1, 2022, pp. 5 ss.; N. GULLO, *Transizione ecologica e promozione delle energie rinnovabili: verso una dequotazione del paesaggio?*, in G. CORSO, F.G. COCCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 1761 ss.

¹⁰ Cfr. *infra*, §6.

individuare delle aree non idonee di carattere puntuale, tramite un procedimento amministrativo pianificatorio¹¹.

Questo composito meccanismo era anzitutto preordinato a garantire soddisfazione all'esigenza della massima diffusione degli impianti FER tramite l'individuazione di una provvista di aree presso cui accelerare gli iter amministrativi e la concreta installazione delle infrastrutture in commento; in secondo luogo, l'assetto normativo era ossequioso della competenza concorrente delle regioni in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»; da ultimo, per la preservazione dei siti più fragili dal punto di vista ecosistemico, culturale e paesaggistico era riservata una autonoma procedura amministrativa di pianificazione.

Senonché, il meccanismo si è inceppato sin dall'inizio, come dimostrato dalle vicende legate al d.m. 21 giugno 2024, recante le linee guida destinate ai legislatori regionali. Difatti, la formazione di tale documento ha richiesto tempi lunghi e faticose trattative in Conferenza unificata, per poi costituire ben presto oggetto di impugnazione e parziale annullamento da parte del giudice amministrativo.

Venendo finalmente alla genesi del d.lgs. n. 190 del 2024, in vista «*della razionalizzazione, del riordino e della semplificazione della [...] normativa, della riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini e delle imprese e della crescita di competitività del Paese*»¹² – una finalità, come si è osservato, «assolutamente positiva anche se riduttiva»¹³ – ai sensi dell'art. 26 della legge sulla concorrenza 2022 il Governo era delegato di riscrivere la disciplina dei regimi autorizzativi in materia di impianti FER sulla base di una serie di principi e criteri direttivi, indicati al quinto comma del citato art. 26, votati alla certezza del diritto e alla semplificazione procedurale. Con il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, entrato in vigore il successivo 31 dicembre, è stata infine introdotta la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili in attuazione della citata delega e in recepimento della Direttiva c.d. RED III (Direttiva (UE) 2023/2413). Peraltro, l'approvazione del testo unico non ha in realtà frenato l'ipertrofica produzione normativa, poiché a meno di un anno dalla sua entrata in vigore è stato significativamente integrato e modificato in rapida successione dal d.l. 21 novembre 2025, n. 175 (il c.d. Decreto Transizione 5.0, convertito con modificazioni in legge 16 gennaio 2026, n. 4) e dal correttivo di cui al d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178. Al netto di una serie di rilevanti difformità procedurali che hanno caratterizzato l'iter di formazione tanto del testo unico quanto dei due decreti appena menzionati, l'esercizio della funzione legislativa delegata ha prodotto un corpo normativo che sembra poter razionalizzare la labirintica disciplina applicabile ai procedimenti amministrativi in materia di regimi abilitativi delle infrastrutture di produzione di energia

¹¹ Per una ricostruzione del sistema delineato dalle linee guida del 2010 e della logica alla base del suo superamento con il d.lgs. n. 199 del 2021, v. P. MARZARO, *Paesaggio, cit.*, pp. 257 ss.

¹² V. art. 26, comma 4, della legge n. 118 del 2022.

¹³ P. MARZARO, *L'ordinamento, cit.*, p. 373.

da fonti rinnovabili, ma che non pare in grado di far luce su molte delle zone d'ombra che affliggono l'ordinamento giuridico delle FER. Anzi, si vedrà come per certi aspetti il d.lgs. n. 190 del 2024 sollevi nuovi profili di ambiguità che richiederanno ulteriori sforzi interpretativi.

Nei paragrafi che seguiranno ci si soffermerà dapprima sulle già menzionate difformità procedurali, per poi analizzare i contenuti del testo unico. Di particolare interesse nell'economia del presente lavoro è la configurazione del quadro valoriale della materia tramite la previsione di una serie di principi generali in grado di delineare in termini espliciti una gerarchia tra interessi pubblici invero già riconoscibile in filigrana; in secondo luogo, nel testo unico è riordinata e accorpata la disciplina dei regimi abilitativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER; da ultimo, ci si dovrà concentrare sulla nuova disciplina in materia di idoneità delle aree all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

2. Difformità procedurali e difetti sostanziali: il problematico iter di formazione del testo unico e delle successive modifiche

In prima battuta è utile soffermarsi sull'iter di formazione del testo unico, nel corso del quale si sono verificate una serie di deviazioni non irrilevanti rispetto al modello procedurale delineato nella legge di delega, sulle quali si è appuntato il severo parere n. 1216 del 12 settembre 2024 del Consiglio di Stato, redatto sullo schema di decreto legislativo¹⁴. In particolare, si ritiene che le censure avanzate dal giudice amministrativo in sede consultiva colgano dei difetti genetici del corpo normativo in commento, i quali costituiscono espressione di una certa insofferenza del legislatore statale verso certi congegni giuridici preordinati alla condivisione delle scelte fondamentali della materia con gli altri enti pubblici territoriali. Lungi dal costituire mere difformità formali, le deviazioni dalla procedura prefigurata nella legge di delega trovano un chiaro riflesso nelle disposizioni contenute nel testo unico, della cui capacità di governare la complessità connaturata alla materia – come si vedrà nelle battute finali del presente scritto – sembra lecito dubitare.

Gli aspetti più critici attengono alla svalutazione degli istituti di coordinamento interno all'amministrazione statale e nei confronti delle regioni.

Quanto al primo profilo, l'art. 26, comma 7, della legge sulla concorrenza 2022 al primo periodo disponeva che l'adozione dei decreti delegati sarebbe dovuta avvenire *«su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della cultura»*.

¹⁴ Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 12 settembre 2024, parere n. 1216.

In sostanza, il legislatore delegante aveva assegnato la potestà delegata di innovare l'ordinamento giuridico non già all'iniziativa di un solo ministro, bensì alla proposta congiunta di una pluralità di soggetti istituzionali, il cui coinvolgimento si spiega in ragione delle rispettive attribuzioni di cura dei diversi e reciprocamente interferenti interessi pubblici e delle correlate competenze che animano la materia da regolamentare, di modo che la sintesi e l'armonizzazione di tali interessi trovassero espressione nei nuovi precetti normativi¹⁵.

Tuttavia, rispetto al modello fornito dalla delega, l'iter seguito dal legislatore delegato è risultato carente della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, non potendosi ritenere esercitata tale attribuzione tramite la mera redazione di note – postume e solo formali – con cui si esprimeva “*la co-proponenza del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa*” o “*parere favorevole alla coproponenza*” da parte del MASE, peraltro dando mostra di una certa confusione tra l'attribuzione di un potere di iniziativa e una funzione consultiva non contemplata dalla legge.

Si tratta di un vizio di natura non meramente formale atteso che «la mancata partecipazione, nella fase formativa, delle Amministrazioni settorialmente competenti ha, in concreto, svuotato l'ordito normativo»¹⁶ in quanto «il mancato concorso alla elaborazione e formulazione della proposta equivale ad una attribuzione non esercitata»¹⁷ e comporta, secondo i giudici, «la genesi non adeguata dell'iniziativa normativa»¹⁸.

Censure simili sono riservate al mancato esercizio sostanziale del potere di concerto dei Ministeri della cultura e dell'economia e delle finanze, altresì previsti al settimo comma dell'art. 26. Il contributo di entrambi i dicasteri, infatti, è consistito nel “*formale concerto*” espresso su ordine del Ministro rispettivamente dal Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze e dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della cultura¹⁹. Osserva la Sezione che la formula di stile del “*formale concerto*”

¹⁵ Ivi, punto n. 2.1.

¹⁶ Così il parere del Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 28 marzo 2024, n. 440 (relativo allo schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118), punto n. 5.2, richiamato dal parere n. 1216 del 2024, cit., al punto n. 2.1.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cfr. ivi, punto n. 2.2, laddove la Sezione rimarca «la giuridica inadeguatezza del frequente ricorso nella prassi a tale formula», atteso che l'ordine, nelle relazioni gerarchiche, costituisce condizione per l'esercizio di un potere incluso sia nella sfera di attribuzioni dell'autorità sovraordinata che lo impartisce sia dell'autorità subordinata che lo riceve, di cui viene attualizzata la doverosità della relativa attività giuridica tramite la sua specificazione nell'*an* e nel *quomodo*. Per contro, l'ordine non è in grado di radicare nella sfera di attribuzioni dell'autorità subordinata un trasferimento di poteri non previsto dalla legge (in termini analoghi, cfr. il parere del Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 4 aprile 2024, n. 446).

denota una sostanziale abdicazione, da parte dell'amministrazione che la esprime, della responsabilità istituzionale connessa alla competenza in ragione della quale il legislatore ne ha previsto il concerto²⁰.

Particolarmente criticabile è l'assenza di un apporto sostanziale da parte del Ministero della cultura, il cui coinvolgimento tramite l'istituto del concerto avrebbe trovato giustificazione, nelle intenzioni del legislatore delegante, non soltanto – come evidenziato dalla Sezione – in ragione delle numerose disposizioni che prevedono l'intervento dell'autorità in materia paesaggistica in ciascuno dei regimi abilitativi, in appositi subprocedimenti ovvero in conferenza di servizi, ma anche alla luce delle previsioni che ne escludono il coinvolgimento (o ne determinano la dequotazione) nei procedimenti amministrativi riguardanti certi interventi pur localizzati in zone sottoposte a tutela paesaggistica, in parziale o totale deroga all'obbligo di autorizzazione paesaggistica. Più in generale, considerata l'elevata conflittualità tra l'interesse paesaggistico e quello alla realizzazione degli impianti FER²¹, sarebbe stato opportuno un ruolo maggiormente attivo del vertice dell'amministrazione statale in tema di paesaggio e patrimonio culturale, anche in ossequio al canone della leale collaborazione tra amministrazioni.

Altro aspetto critico rilevato dal giudice amministrativo in veste consultiva è rappresentato dalla mancata acquisizione – al momento della sottoposizione dello schema di decreto al Consiglio di Stato – dell'intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni. L'intesa è infine stata raggiunta il 14 novembre 2024, oltre due mesi dopo l'adunanza della Sezione consultiva per gli atti normativi, la quale non ha mancato di evidenziare la portata sostanziale anche di tale difetto procedurale²².

A tutto ciò si deve aggiungere lo scarso coinvolgimento del pubblico interessato alla formazione del testo unico. Infatti, sebbene la relazione illustrativa allo schema di decreto asserisse l'avvenuto svolgimento di consultazioni con «*molteplici soggetti istituzionali e della società civile al fine della completa valutazione di tutti gli interessi sottesi alla tutela dell'ambiente come da ultimo declinato dall'articolo 9 della Costituzione*», salvo l'apporto dei

²⁰ *Ibid.*; sulla portata sostanziale del contributo dell'autorità concertata si esprimeva già la dottrina classica: G. CORREALE, *Contributo allo studio del concerto*, Cedam, Padova, 1974, *passim*; più di recente, cfr. F. D'ANGELO, *Note in tema di "concerto", "parere vincolante" e "cogestione" di funzioni amministrative*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2023.

²¹ Sul tema v. P. MARZARO, *Paesaggio*, *cit.*, pp. 248 ss.; B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Wolters Kluwer, Milano, 2022, pp. 109 ss.; da ultimo, sia consentito il rinvio a F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio: le procedure abilitative semplificate*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2023, pp. 327 ss.

²² Sul punto, peraltro, P. MARZARO, *L'ordinamento*, *cit.*, 385, ricorda l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale la necessità di assicurare l'intesa quale cardine della leale collaborazione tra Stato e Regioni sussiste anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa non ad atti amministrativi ma a decreti legislativi delegati (cfr. Corte cost., 9 novembre 2016, n. 251); su tale aspetto v. anche A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 2, 2021, pp. 63 ss.; G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 12, 2017, pp. 7 ss.

soggetti esponenziali di alcune categorie di operatori economici del settore, non risulta che siano stati sentiti “*molteplici soggetti istituzionali*”, né altri componenti della società civile²³.

Peraltro, l’approccio fortemente dirigistico criticato dai giudici non è rimasto isolato all’iter di formazione del d.lgs. n. 190 del 2024, bensì sembra costituire un *pattern* caratteristico dell’esercizio della funzione legislativa delegata nella materia in esame. Censure di tipo analogo, infatti, sono state formulate dalla Sezione consultiva per gli atti normativi anche in relazione allo schema di decreto legislativo che poi avrebbe preso corpo nel correttivo al testo unico di cui al d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178²⁴.

Anche la procedura di formazione di tale innesto normativo risultava carente delle proposte del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, oltre che del concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro della cultura e dell’Intesa in sede di Conferenza unificata²⁵. In particolare, in relazione a tale ultimo aspetto, nel preambolo del d.lgs. n. 178 del 2025 viene menzionata la «*mancata intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 29 ottobre 2025*», senza che a tale assenza sia attribuita alcuna rilevanza. In sostanza, sebbene tra le condizioni fissate nella legge di delega figurasse la previa intesa in Conferenza unificata, la sua mancanza non ha rappresentato il benché minimo ostacolo all’adozione del decreto delegato.

Da ultimo, un’ulteriore conferma della svalutazione del ruolo delle regioni e degli enti locali nel percorso di creazione della disciplina di legge in commento viene dal d.l. n. 175 del 2025 (c.d. Decreto Transizione 5.0, convertito con modificazioni in legge n. 4 del 2026). Dei contenuti di dettaglio di tale intervento legislativo d’urgenza si dirà nel prosieguo del lavoro, ma si può sin d’ora anticipare che il decreto-legge citato ha introdotto all’interno del testo unico la disciplina in materia di aree idonee all’installazione degli impianti FER, tramite l’abrogazione degli artt. 20 ss. del d.lgs. n. 199 del 2021 e l’integrale riscrittura della normativa.

Questa svolta affatto improvvisa desta perplessità, soprattutto se si considera che il d.l. n. 175 del 2025 ha anticipato di appena cinque giorni il correttivo, che avrebbe ben potuto ricomprendere organicamente la disciplina in materia di aree idonee. Il ricorso alla decretazione d’urgenza per la definizione degli assetti normativi a fondamento della relazione tra lo sviluppo delle energie rinnovabili e la salvaguardia dei territori appare invero criticabile nella misura in cui, così procedendo, sono state eluse una serie di garanzie procedurali, su tutte la partecipazione all’iter della rappresentanza regionale, provinciale e comunale nella sede della Conferenza unificata, la quale, ai sensi dell’art. 12, comma 5, lett. *a*, della legge

²³ Sul punto, la Sezione osserva che «l’attività istruttoria svolta sotto il profilo partecipativo risulta incompleta e priva di motivazione in ordine alla sua “selettività”, in una materia che inevitabilmente coinvolge [...] utenti di ogni categoria» (Cons. Stato, parere n. 1216 del 2024, cit., punto n. 3).

²⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, parere 21 ottobre 2025, n. 1165.

²⁵ Ivi, punto n. 3.

23 agosto 1988, n. 400, deve obbligatoriamente venire consultata «sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni».

Le difformità procedurali evidenziate sono sintomatiche della scarsa condivisione, da parte del Governo in sede di esercizio della potestà legislativa delegata, delle scelte fondamentali in questa materia con gli altri snodi istituzionali del sistema multilivello, tanto all'interno della compagine dell'esecutivo, quanto nei confronti degli enti territoriali e della cittadinanza. Ciò risulta particolarmente grave nell'ambito dei regimi abilitativi applicabili alle energie rinnovabili, il cui elevato livello di complessità dovuto alla pluralità degli interessi e dei soggetti istituzionali coinvolti, imporrebbe l'osservanza di quei principi di integrazione tra interessi e di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni di cui non vi è traccia nell'iter di formazione del testo unico.

3. I principi generali: sulle orme del codice dei contratti pubblici

Tra le novità più significative apportate alla materia dall'entrata in vigore del testo unico vi è la perimetrazione del quadro valoriale entro il quale debbono svolgersi le procedure di autorizzazione in tema di infrastrutture per la produzione di energia rinnovabile. All'art. 2 sono indicati i principi generali della materia, mentre all'art. 3 è disciplinato il criterio dell'interesse pubblico prevalente.

I regimi amministrativi disciplinati nel d.lgs. n. 190 del 2024, di cui si dirà *infra*, sono retti dai canoni della sussidiarietà, della ragionevolezza e della proporzionalità (art. 2, comma 1), oltre che dai principi di celerità, omogeneità della disciplina procedimentale sull'intero territorio nazionale e non aggravamento degli oneri, nonché ai principi del risultato, di fiducia, buona fede e affidamento e dell'equa ripartizione nella diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio (art. 2, comma 3).

Il quadro sistematico complessivo risultante dall'elencazione di cui all'art. 2 riproduce in scala ridotta l'assetto dei principi generali introdotto dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 1-12)²⁶. In dottrina si è evidenziata la portata fortemente innovativa del Titolo I del codice del 2023, riscontrabile non tanto nella formulazione di ciascun principio singolarmente inteso, quanto nella loro sistematizzazione in apertura del d.lgs. n. 36 del 2023 e nel dialogo di detto sistema di principi con

²⁶ Sui principi generali del codice dei contratti pubblici v. P. MARZARO, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del Consiglio di Stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2024, pp. 441 ss.; M. CAFAGNO, *Funzioni delle gare e principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Dalla giustapposizione al bilanciamento*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2024, pp. 96 ss.; M.R. SPASIANO, *Principi e discrezionalità nel nuovo codice dei contratti pubblici: primi tentativi di parametrizzazione del sindacato*, in questa *Rivista*, 24, 2023, pp. 222 ss.; C.E. GALLO, *Per una lettura attuativa dei principi del codice dei contratti pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 4, 2023, pp. 767 ss.; G. MONTEDORO, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023; R. CARANTA, *I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. it.*, n. 8-9, 2023, pp. 1950 ss.; L.R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urb. app.*, n. 1, 2023, pp. 5 ss.; F. SAIITA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2023.

l'esercizio discrezionale del potere amministrativo²⁷. Inoltre, si è osservato – anche in considerazione del fatto che in sede di codificazione il legislatore non si è limitato a enunciare i principi generali, bensì ne ha espressamente indicati i contenuti²⁸ – come tale sistema di principi si presti a un'applicazione generalizzata e non confinata al solo settore dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione²⁹.

Ebbene, la normativa in tema di regimi abilitativi relativi agli impianti FER è tra le prime ad attingere al patrimonio sistematico introdotto al Titolo I del codice dei contratti pubblici, specialmente nel riferimento «*ai principi del risultato, di fiducia, buona fede e affidamento*» contenuto all'art. 2 del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tuttavia, il testo unico sulle FER risulta privo di certi ancoraggi strutturali che invece caratterizzano e danno senso al sistema di principi nel d.lgs. n. 36 del 2023. In particolare, a difettare nel d.lgs. n. 190 del 2024 è il rapporto biunivoco tra principi generali e discrezionalità amministrativa. Difatti, la letteratura giuridica ritiene che i primi dodici articoli del codice dei contratti pubblici costituiscano «l'espressione di una vera e propria volontà del legislatore di 'liberare la discrezionalità', in vista dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, attingendo a quella "inesauribile riserva di senso" offerta dai principi costituzionali, in questo caso dall'art. 97 Cost. cui il principio del risultato viene legato espressamente»³⁰. Il rafforzamento della discrezionalità, invero, passa soprattutto per l'enfaticizzazione del

²⁷ P. MARZARO, *I principi*, cit., 443.

²⁸ L.R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice*, cit., p. 7, secondo cui il nuovo codice «ha l'enorme merito di fornire una precisazione legislativa dei principi, non solo una loro enunciazione generica e così astratta da rappresentare null'altro che clausole generali. Finalmente disponiamo di enunciati normativi non solo suscettibili di diretta applicazione, ma in grado – come proprio dei principi – di comporre le singole fattispecie puntuali, di entrare a far parte delle regole del caso e, quindi, di ordinare il sistema».

²⁹ Così P. MARZARO, *op. cit.*, p. 23.

³⁰ *Ibid.*, p. 16, dove l'A. rinvia, quanto alla "inesauribile riserva di senso" ricavabile dai principi costituzionali, a L. NIVARRA, "Dentro" e "fuori". *Lo strano caso delle clausole e dei principi generali*, in *Eur. dir. priv.*, n. 1, 2022, p. 74. Sull'inquadramento del principio del risultato all'interno della cornice dell'art. 97 Cost., cfr. A. SANDULLI, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2024, p. 1160, il quale osserva come dall'esegesi dell'art. 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 si possa «vincere lo spostamento della ponderazione degli interessi, in materia di contratti pubblici, nella direzione del buon andamento, con il pendolo che quindi va in tale direzione, a scapito dell'imparzialità oggettiva».

principio di risultato³¹ inteso in senso sostanziale³² e per una certa marginalizzazione, nella disciplina codicistica, del *refrain* della semplificazione amministrativa³³.

Com'è noto, invece, la semplificazione delle procedure amministrative è una delle colonne portanti del nuovo testo unico in materia di energie rinnovabili; essa costituisce un elemento caratterizzante la materia al punto da determinare l'emersione di un ordinamento speciale, la cui impermeabilità rispetto alle istanze di cura del territorio si fa sempre più intensa per lasciare il passo alla celerità dell'agire amministrativo in ossequio al principio di massima diffusione degli impianti FER³⁴.

Nell'ambito delle procedure di autorizzazione relative a detti impianti, dunque, non si assiste alla "liberazione della discrezionalità" che caratterizza la nuova disciplina dei contratti pubblici e ivi giustifica la centralità del principio del risultato. Del resto, con riferimento al rapporto tra discrezionalità e semplificazione da tempo la dottrina ha evidenziato una compressione della prima in ragione della seconda³⁵: l'innalzamento della celerità dell'agire amministrativo ad autonomo interesse meritevole di (prioritaria) considerazione ha concorso alla trasformazione del procedimento amministrativo in una «marcia di avvicinamento (a tappe forzate) ad un risultato finale (quasi predeterminato), in cui la logica

³¹ Sul principio di risultato, *ex multis*, v. M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in questa *Rivista*, n. 9, 2024, pp. 206 ss.; M. CAFAGNO, *Principio di risultato e procedure di affidamento delle concessioni amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2024, pp. 217 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio del risultato*, in R. URSI (a cura di), *Studi sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 13 ss.; G. TROPEA, *I principi del risultato, della fiducia, della buona fede e dell'affidamento in alcune interpretazioni recenti*, in *Munus*, 2, 2024, V ss.; F. CINTOLI, *Il principio di risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4, 2023, pp. 821 ss.; L.R. PERFETTI, *Discrezionalità amministrativa e principio del risultato*, in *Pers. Amm.*, n. 1, 2024, pp. 69 ss.; M. D'ARIENZO, *Demitizzazione della concorrenza e principio del risultato nella contrattualistica pubblica*, in *Pers. Amm.*, n. 1, 2024, pp. 379 ss.; E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2023, pp. 829 ss.; F. CUSANO, *Luci e ombre del principio di risultato*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2023, pp. 336 ss.; G. TAGLIANETTI, *Contratti pubblici e principio del risultato. Profili sostanziali e processuali*, in questa *Rivista*, n. 14, 2024, pp. 232 ss.; S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2024, pp. 669 ss.

³² Cfr. Cons. Stato, III, 15 novembre 2023, n. 9812, al punto n. 2.5 in diritto, dove si afferma che «l'idea che il giudizio debba accertare la spettanza della commessa all'impresa che, se tutte le regole procedurali fossero state puntualmente applicate, sarebbe risultata aggiudicataria (e che dunque tale debba essere considerato il risultato "giusto" da perseguire), trascura la strumentalità delle forme e la considerazione che il risultato formalisticamente "corretto" non sempre e necessariamente [...] si identifica con il risultato sostanzialmente giusto, che è soprattutto quello che correttamente riconosce e premia il prodotto oggettivamente migliore, che dunque può assicurare il risultato del *migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo* del prodotto acquistato». In altra sentenza il giudice amministrativo ha evidenziato il carattere multipolare della disciplina dei contratti pubblici e, quindi, del risultato a cui sono orientate le procedure di gara, di talché «si amplia l'area dell'interesse pubblico primario: che è sempre quello alla scelta del migliore offerente, ma non più tale solo sul piano dell'affidabilità e dell'economicità, bensì anche sul terreno della capacità di concorrere a concretamente tutelare gli ulteriori interessi pubblici nel frattempo normativamente assegnati alla cura dell'amministrazione (con la conseguenza di trasformare il contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica, sociale ed ambientale [...])» (così Cons. Stato, III, 27 maggio 2024, n. 4701, al punto n. 8.2 in diritto).

³³ P. MARZARO, *op. cit.*, p. 19.

³⁴ P. MARZARO, *Paesaggio*, *cit.*, 248 ss.

³⁵ G. TROPEA, *La discrezionalità*, *cit.*, 107 ss.

del confronto e della valutazione è incalzata da quella semplificatoria e acceleratoria dei silenzi endoprocedimentali e del contingentamento dei tempi della decisione»³⁶.

Peraltro, trapiantare il principio del risultato in settori diversi rispetto a quello della sua genesi è un'operazione che richiederebbe una certa cautela. Nell'ambito della contrattazione pubblica, infatti, il principio *de quo* è strumentale a orientare la discrezionalità dell'amministrazione nel senso dell'effettività dell'affidamento del contratto e dalla sua esecuzione, ovvero alla soddisfazione dell'interesse pubblico primario costituito dalla realizzazione dell'opera pubblica, dall'espletamento del servizio o dal conseguimento della fornitura: risultati che, come osservato in dottrina, «risultano già elementi essenziali della fattispecie normativa e procedimentale e contribuiscono a definire la regola del caso che fisserà le più adeguate condizioni operative della fattispecie»³⁷. Tale approccio è reso possibile anche dal fatto che nel contesto della commessa pubblica, l'*an* di tale attività amministrativa – l'opportunità di realizzazione del risultato di cui si discute – è stato già oggetto di una previa valutazione positiva. Per converso, nel campo dei regimi abilitativi degli impianti FER il procedimento costituisce la sede in cui valutare anche *se* la realizzazione dell'opera costituisca l'interesse pubblico prevalente nel caso concreto, ben potendosi ritenere preferibile in taluni casi la c.d. opzione zero.

Tutto ciò considerato, nell'ambito dei regimi abilitativi degli impianti FER il principio in commento può rivestire senz'altro un ruolo di rilievo, in sinergia con il criterio dell'interesse pubblico prevalente – di cui subito si dirà – e, più in generale, in conformità con il condivisibile *favor* normativo per la diffusione di energia pulita; il canone del risultato potrà rivelarsi utile soprattutto quale strumento volto al superamento dei pretestuosi intralci e degli irrigidimenti burocratici che non di rado caratterizzano i procedimenti di cui si tratta. Non potrebbe ammettersi, tuttavia, che in virtù di tale principio la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili possa costituire “elemento essenziale della fattispecie normativa e procedimentale”, sottraendola al confronto dialettico con gli altri interessi di volta in volta coinvolti.

Vi è poi da dire, per concludere il confronto tra l'assetto valoriale del codice dei contratti pubblici e il d.lgs. n. 190 del 2024, che mentre i principi enunciati dal d.lgs. n. 36 del 2023 concorrono alla composizione di un assetto a pesi e contrappesi complessivamente bilanciato, nel nuovo testo unico, per contro, lo sbilanciamento è evidente.

Alla “liberazione della discrezionalità” conseguente all'enfatizzazione del principio del risultato, infatti, nel codice del 2023 fanno da contraltare riequilibratore gli altri due “super-principi” della fiducia e

³⁶ Così P. MARZARO, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Dir. e soc.*, n. 3, 2019, p. 503.

³⁷ Così M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione*, *cit.*, p. 221; in termini simili, cfr. G. MONTEDORO, *La funzione*, *cit.*

dell'accesso al mercato³⁸, oltre che il principio di legalità sostanziale³⁹. Per converso, nel testo unico tutti i canoni ermeneutici contenuti agli articoli 2 e 3 operano nel senso della realizzazione senza intoppi delle infrastrutture per la produzione di energia pulita, fatta eccezione per il riferimento al secondo comma dell'art. 2 alla necessità di «*tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo [...] alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale*».

In altre parole, mentre nel codice dei contratti il principio del risultato concorre all'attuazione del principio di buon andamento dell'agire amministrativo tramite la valorizzazione della discrezionalità dell'amministrazione⁴⁰, nel campo delle rinnovabili, invece, l'impressione è che i dogmi della semplificazione e del risultato purchessia operino nel senso del progressivo innalzamento di un sempre più rigido argine alla discrezionalità amministrativa⁴¹, nella direzione pressoché univoca della celere realizzazione degli impianti.

4. Il criterio dell'interesse pubblico prevalente (o della gerarchizzazione dei pubblici interessi)

Il nuovo testo unico, recependo quanto previsto dalla Direttiva c.d. RED III (Direttiva (UE) 2023/2413)⁴², introduce nell'ordinamento interno il criterio dell'*interesse pubblico prevalente* alla diffusione delle infrastrutture in commento.

Ai sensi del primo comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2024 gli interventi di costruzione, modifica, rifacimento o potenziamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili «*sono considerati di interesse pubblico prevalente*». Detta prevalenza opera «*[i]n sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali*».

³⁸ Cfr. P. MARZARO, *I principi*, cit., 449; A. MAZZA, *Il difficile equilibrio tra i principi di risultato, legalità, concorrenza e autoreponsabilità*, in *Giur. it.*, n. 1, 2025, pp. 146 ss.

³⁹ P. MARZARO, *op. cit.*, p. 450. Sul punto, tuttavia, merita di essere ricordata la posizione espressa da E. FOLLIERI, *La buona fede sfida il principio di legalità e rischia di vincere*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3, 2025, pp. 526-527, che nel riflettere sull'introduzione del principio di buona fede inteso in senso bilaterale sia all'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, sia all'art. 5 del codice dei contratti pubblici, osserva che «la positivizzazione del rispetto dei principi di collaborazione e buona fede esteso al cittadino può portare a conseguenze aberranti che possono giungere alla negazione o, comunque, alla forte limitazione del principio di legalità», esprimendo la preoccupazione per cui «il principio di legalità possa essere superato attraverso l'utilizzo della clausola generale di buona fede e correttezza che diviene strumento che accentua l'incertezza delle decisioni, visto che il giudice, caso per caso, dà contenuto ad essi».

⁴⁰ P. MARZARO, *op. cit.*, p. 448.

⁴¹ F. SCALIA, *Pianificazione*, cit., pp. 257 ss.

⁴² L'art. 1 della Direttiva (UE) 2023/2413 ha integrato la Direttiva (UE) 2018/2001 tramite l'introduzione di una serie di disposizioni, tra cui l'art. 16-septies («Interesse pubblico prevalente»), ove si dispone che «*fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici*».

Il secondo comma dispone poi la possibilità di neutralizzazione del criterio di prevalenza in relazione a «determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche» da individuarsi tramite d.P.C.M., su proposta dei Ministri interessati, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata⁴³.

La disposizione in commento, pertanto, introduce un criterio decisorio volto a orientare la discrezionalità dell'amministrazione procedente in sede di bilanciamento tra contrapposti interessi⁴⁴. L'interesse alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in sostanza, è assistito da una presunzione relativa di prevalenza rispetto a tutti gli altri interessi gravitanti sul territorio, compresi quelli tradizionalmente considerati sensibili. Detta presunzione esplica i suoi effetti, in primo luogo, sull'obbligo di motivazione: in base al primo comma dell'art. 3, infatti, i provvedimenti di diniego devono necessariamente accompagnarsi a una motivazione rinforzata che dia conto delle «prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo»⁴⁵.

L'art. 3 si pone in continuità con quanto previsto al precedente art. 2. Il criterio dell'interesse pubblico prevalente si intreccia, infatti, con la peculiare declinazione che il principio del risultato assume nel nuovo testo unico in materia di impianti FER. Si è ricordato come, nel contesto del codice dei contratti pubblici, il risultato si leghi alla "liberazione" della discrezionalità e sia controbilanciato dal principio di legalità. Per contro, nel quadro sistematico del d.lgs. n. 190 del 2024, il risultato si lega a una compressione della discrezionalità e al suo direzionamento verso l'esito positivo delle procedure di autorizzazione in forza del criterio di prevalenza in commento: tale diverso assetto valoriale sembra implicitamente sovrapporre il risultato all'assenso alla realizzazione degli interventi, a prescindere dalla concreta consistenza degli interessi in gioco.

La disposizione in commento, in altre parole, codifica espressamente la tendenza alla sovraordinazione gerarchica dell'interesse alla produzione di energia pulita rispetto a ogni altro interesse, una tendenza che la prevalente giurisprudenza amministrativa già desumeva dal complessivo *favor* normativo per tale settore⁴⁶.

⁴³ Il terzo comma, peraltro, esclude l'applicabilità di detta previsione alle aree idonee di cui all'art. 11-*bis* e alle zone di accelerazione *ex* art. 12 (su cui v. *infra*) e rimarca il prioritario il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione sanciti dal PNIEC.

⁴⁴ R. SPAGNUOLO VIGORITA, G.B. CONTE, A. PERSICO, *La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *CERIDAP*, n. 3, 2025, p. 250.

⁴⁵ R. SPAGNUOLO VIGORITA, G.B. CONTE, A. PERSICO, *op. cit.*, p. 255, i quali osservano che per «poter legittimamente considerare recessivo l'interesse alla realizzazione del progetto, bisogna dimostrare che esso, con ogni probabilità, impatterà in maniera grave e irreversibile sull'ambiente, recando una perdita secca per le componenti ecosistemiche e/o per le risorse naturali, che non possa essere in alcun modo rimediata o attenuata».

⁴⁶ A. BONOMO, *La "prevalenza sostenibile" della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli "altri" interessi nel procedimento amministrativo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1, 2025, p. 290.

Si deve, peraltro, ricordare che l'art. 16-*septies* della Direttiva RED II (introdotto dall'art. 15-*sexies*, comma 7, della Direttiva RED III) non afferma soltanto che gli interventi relativi agli impianti FER debbano essere «*considerati di interesse pubblico prevalente*», ma anche che siano realizzati «*nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica*».

Il mancato riferimento in sede di recepimento all'art. 3 del testo unico alla salute e alla sicurezza pubbliche – stigmatizzato dal Consiglio di Stato in sede consultiva⁴⁷ – induce a non potere escludere, quantomeno in ipotesi, che gli interventi in commento possano non essere diretti alla preservazione della salute pubblica. In tale prospettiva, parrebbe confermato una volta di più che la descritta tendenza gerarchizzante tra interessi pubblici si accompagni alla divaricazione tra l'interesse ambientale nella sua dimensione industriale e produttiva rispetto alla cura dell'ambiente intesa come protezione della salute (anche) umana, con una forte valorizzazione della prima a prescindere dalla seconda, se non addirittura in danno della stessa.

Per certi versi, quindi, pur prevedendo entrambi degli importanti incentivi allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, il collegamento espresso tra rinnovabili e salute presente nella Direttiva e non recepito dal legislatore nazionale rende palese la divergenza tra l'ordinamento eurounitario e quello italiano circa la visione di lungo periodo della transizione energetica.

L'approccio europeo è in parte significativa ispirato al principio c.d. *One Health*⁴⁸, che riconosce l'interconnessione tra la salute umana, animale e ambientale, in base al quale la salute di un ecosistema non può essere considerata in termini isolati rispetto alla salute di chi lo abita e viceversa. Assumendo tale prospettiva alla guida della transizione ecologica, la decarbonizzazione e lo sviluppo delle rinnovabili costituiscono senza dubbio il principale tra gli ambiti di intervento, ma non perdono il carattere strumentale rispetto al più ampio obiettivo della costituzione di un ecosistema salubre per tutti i suoi abitanti.

Per contro, l'approccio industrialista allo sviluppo delle FER che caratterizza l'ordito normativo italiano⁴⁹, pur trovando origine nell'ambito del *Green Deal* europeo, pare perseguire un obiettivo a sé stante, slegato

⁴⁷ Cfr. Cons. Stato, parere n. 1216 del 2024, cit., ai punti n. 1 e n. 8.

⁴⁸ Sul principio *One Health* v. L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2023; C. LAURI, *Vulnerabilità ambientale, One health e biodiversità. Alla ricerca di un bilanciamento possibile*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. S1, 2025, pp. 74 ss.; G. RAGONE, “*One Health*” e *Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti Supreme e salute*, n. 3, 2022, pp. 809 ss.; A. LATINO, *Il paradigma “One Health” nell’ordinamento internazionale: un’analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti Supreme e salute*, n. 3, 2022, pp. 779 ss.; F. COLI, *L’approccio “One Health”*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2022, pp. 489 ss.; S. MASINI, “*One Health*”: *una cerniera tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2023, pp. 95 ss.; F. ZAPPACOSTA, *Approccio integrato ‘One Health’ e il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell’Ambiente (SNPA)*, in *GiustAmm.it*, n. 12, 2024.

⁴⁹ Cfr. P. CARPENTIERI, *Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, relazione conclusiva del Secondo congresso dei giudici amministrativi italiani, *I 50 anni di funzionamento dei Tribunali amministrativi regionali*, Roma, 18 ottobre 2024, in www.giustizia-amministrativa.it, 2024.

dalla logica complessiva della transizione ecologica⁵⁰ e valorizzato in quanto segmento di mercato economicamente e politicamente strategico⁵¹, al punto da avere acquisito la spiccata autonomia propria di un ordinamento speciale⁵². L'impressione, infatti, è che il nesso tra il contrasto alla crisi climatica e la produzione di energia – che dovrebbe trovare il culmine espressivo proprio nella razionale diffusione degli impianti FER – stia sbiadendo, tanto da adombrare dei profili di attrito della disciplina in commento con gli articoli 9 e 41, comma 2, della Costituzione, novellati nel febbraio 2022. La questione – che evidentemente non può essere oggetto di adeguato approfondimento nel presente scritto – è complessa e delicata, dal momento che le infrastrutture in questione sono preordinate al necessario perseguimento di cruciali obiettivi di decarbonizzazione, il cui significativo impatto sugli ecosistemi e sui paesaggi coinvolti non può, tuttavia, essere ignorato. In sostanza, è in corso un ripensamento del senso ultimo del rilievo giuridico dell'ambiente, oggetto di uno slittamento dalle tradizionali finalità *protettive* a una logica *produttiva*, su cui sarebbero opportune ampie riflessioni⁵³.

⁵⁰ Un esempio dell'ambiguità che caratterizza la relazione tra il regime di favore per la diffusione degli impianti FER e la logica di lungo periodo della transizione ecologica è riscontrabile all'art. 6, comma 3-*bis*, del testo unico. La disposizione, introdotta con il correttivo di novembre 2025, dispone l'obbligo per il proponente di qualsiasi tipo di intervento disciplinato dal d.lgs. n. 190 del 2024 di predisporre appositi sistemi di raccolta per le acque meteoriche intercettate dalle nuove superfici impermeabilizzate; in sede di progettazione di tali sistemi – prevede il periodo finale del comma 3-*bis* – egli deve tenere conto «delle precipitazioni intense conseguenti anche ai cambiamenti climatici». Si tratta di una previsione dalla rilevanza non certo primaria nella complessiva economia della normativa in commento, ma per certi versi può ritenersi rivelatoria. Difatti, essa costituisce uno dei rarissimi casi in cui il legislatore italiano si spende in un esplicito riferimento al fenomeno della crisi climatica e ai suoi effetti concreti, eppure, allo stesso tempo preannuncia l'imminente impermeabilizzazione di vaste superfici dovuta all'installazione delle infrastrutture in commento, con la conseguente perdita di capacità adattativa dei territori coinvolti rispetto a quegli stessi fenomeni atmosferici avversi derivanti dal riscaldamento globale ricordati nella disposizione.

⁵¹ Il riferimento è anche al tema della sicurezza energetica minata dal conflitto russo-ucraino, al proliferare di interventi militari motivati più o meno apertamente con la ragione di accaparrarsi l'accesso a fonti energetiche fossili e/o alle materie prime critiche e in generale alla riemersione della logica della forza e della preoccupante instabilità dello scenario internazionale, con la conseguente necessità di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico e dell'incremento della quantità di energia prodotta da fonti rinnovabili. Sul punto, v. P. CHIRULLI, *Energie*, cit., pp. 196 ss.; A. SANDULLI, *La crisi energetica tra coordinamento europeo e interesse nazionale*, in *Munus*, n. 3, 2022, p. V ss.; M. DE BELLIS, *Crisi energetica e transizione ecologica: le risposte europee tra convergenza e conflitto*, in *Munus*, n. 1, 2023, pp. 215 ss.; A. BARONE, *Emergenza bellica, sicurezza energetica e tutela ambientale*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2025, pp. 347 ss.; M. GIACHETTI FANTINI, *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2023, pp. 24 ss.; F. POLETTINI, *Concorrenza e fissazione dei prezzi dell'energia elettrica e del gas nel quadro della guerra in Ucraina: l'intervento della UE*, in *Dir. ind.*, n. 4, 2023, pp. 279 ss.

⁵² P. MARZARO, *L'ordinamento*, cit., pp. 241 ss.

⁵³ Sul punto si può altresì brevemente rilevare che il giudice costituzionale, a valle della revisione degli artt. 9 e 41 Cost., nel riconoscere «il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi», il quale «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (Corte cost., 19 giugno 2024, n. 105, punto n. 5.1.2 in diritto), pone un particolare accento sul lessico adottato dal legislatore costituzionale, il quale ha inteso introdurre tra i principi fondamentali della Repubblica non semplicemente la “tutela dell'ambiente”, dovendosi a essa aggiungere il riferimento agli *ecosistemi* e alla *biodiversità*. Di tal ché, investito di una questione inerente all'installazione di impianti alimentati da biomasse all'interno del perimetro di un parco nazionale, il giudice delle leggi – anche rifacendosi alla Strategia dell'Unione in materia di biodiversità e alla *Nature Restoration Law* (regolamento (UE) 2024/1991) – ha evidenziato come il *favor* per la diffusione delle infrastrutture per la produzione di energia da fonti rinnovabili debba

5. Il riordino dei regimi amministrativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER

Come anticipato, il nuovo testo unico dispone la disciplina dei regimi abilitativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, introdotta in attuazione della delega contenuta all'art. 26 della legge sulla concorrenza 2022 (legge n. 118 del 2022).

Il novero dei regimi amministrativi applicabili alla materia è ora oggetto di una disciplina organica: ai sensi dell'art. 6 esso si compone dell'attività libera (art. 7), della procedura abilitativa semplificata (art. 8) e dell'autorizzazione unica (art. 9). L'attuale sistema, quindi, è articolato in tre livelli e determina il superamento delle figure della CIL (comunicazione inizio lavori) e della DILA (dichiarazione inizio lavori asseverata), disciplinate rispettivamente agli artt. 6, comma 11, e 6-bis del d.lgs. n. 28 del 2011, ora abrogati⁵⁴.

5.1. L'attività libera: i profili di mitigazione del *favor* normativo per gli interventi liberalizzati

La disciplina applicabile agli interventi liberamente realizzabili è contenuta all'art. 7 del d.lgs. n. 190 del 2024 – disposizione che ha subito delle significative integrazioni, di cui si dirà nel corso della trattazione, da parte del d.lgs. n. 178 del 2025 –, che rimanda all'Allegato A del medesimo corpo normativo per l'individuazione degli interventi la cui realizzazione «non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati e il soggetto proponente non è tenuto alla presentazione di alcuna comunicazione, certificazione, segnalazione o dichiarazione alle amministrazioni pubbliche».

Gli interventi elencati nell'Allegato A – la cui realizzabilità è subordinata alla disponibilità in capo al proponente, previamente acquisita a qualunque titolo, della superficie interessata⁵⁵ – riguardano impianti dalla potenza e/o dalle dimensioni limitate⁵⁶ ovvero installazioni destinate al riscaldamento degli edifici⁵⁷,

trovare necessariamente un limite in presenza di potenziali rischi per il clima e la biodiversità (in questi termini, Corte cost., 30 luglio 2025, n. 134, punto n. 6 in diritto); in dottrina, cfr. M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno Aidambiente del 28 gennaio 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 257 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2022, p. 20; F. DE LEONARDIS, *"Ambiente, biodiversità, ecosistemi": riflessioni sull'art. 9 Cost.*, in *Nuove Autonomie*, p. 3, 2024, p. 503; P. CARPENTIERI, *Il giudice, cit.*; E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2024, pp. 736 ss.

⁵⁴ Cfr. M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in questa *Rivista*, n. 26, 2025, p. 197.

⁵⁵ Rileva a tal fine una nozione ampia di disponibilità giuridica delle superfici interessate, «a qualunque titolo e per tutta la durata della vita utile dell'intervento» (così si afferma in *La normativa statale per la produzione di energia da fonti rinnovabili*, 1° agosto 2025, a cura del Servizio Studi della [Camera dei deputati](#)). Il requisito deve intendersi soddisfatto da qualsiasi schema privatistico «ad esempio proprietà, diritto di superficie, usufrutto, locazione, comodato, preliminare registrato e, se necessario, trascritto» in base al quale «il proponente dimostri un effettivo e serio potere di disponibilità sui terreni destinati all'installazione» (così T.A.R. Sicilia, Palermo, V, 10 settembre 2025, n. 2133, punto n. 9.2; in termini analoghi, cfr. C.G.A.R.S., sez. giurisd., 5 ottobre 2023, n. 647).

⁵⁶ Rientrano in tale categoria gli interventi indicati all'Allegato A, Sez. 1, lett. a-m, t-v.

⁵⁷ Ivi, lett. n-s.

di carattere temporaneo⁵⁸ o, ancora, l'elencazione contempla degli interventi su impianti esistenti tali da non incrementare l'area occupata dall'impianto.

In relazione alla categoria di interventi da ultimo citata, all'interno della quale figurano anche degli interventi di c.d. *repowering* comportanti modifiche sostanziali degli impianti esistenti, desta qualche perplessità quanto previsto alla lett. *d* della seconda sezione dell'Allegato A, relativa alle «*modifiche, ivi incluso il potenziamento o ripotenziamento, su impianti eolici esistenti, abilitati o autorizzati che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli esistenti, abilitati o autorizzati e sono realizzati nello stesso sito dell'impianto esistente*». Circa i requisiti di altezza degli aerogeneratori risultanti all'esito delle modifiche si prevede che i «*nuovi aerogeneratori presentano un'altezza massima (b2) raggiungibile dall'estremità delle pale rispetto al suolo pari al prodotto tra l'altezza massima dell'aerogeneratore esistente, abilitato o autorizzato (b1) raggiungibile dall'estremità delle pale rispetto al suolo (TIP) e il rapporto tra i diametri del rotore del nuovo aerogeneratore (d2) e dell'aerogeneratore esistente (d1)*»; sennonché, tale articolata formula⁵⁹ non afferma null'altro che il rapporto tra l'altezza massima da terra dell'aerogeneratore e il diametro dei rotori debba rimanere il medesimo che caratterizzava il vecchio impianto, senza che sia posto alcun limite massimo espresso in termini assoluti all'altezza dell'impianto o al diametro dei rotori.

Del regime liberalizzato di cui all'art. 7 – applicabile, come si è visto, anche a interventi dalla portata significativa – preme in particolare evidenziare i rapporti con le normative settoriali in materia paesaggistica e urbanistico-edilizia.

Il secondo comma della disposizione in parola dispone l'inapplicabilità “*in ogni caso*” del regime liberalizzato agli interventi localizzati in area sottoposta a tutela ai sensi della parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004 in tema di beni culturali, riconoscendo, pertanto, dei margini impliciti di libera realizzabilità degli interventi in zone sottoposte a tutela paesaggistica di cui alla parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio. Invero, sebbene il secondo periodo dello stesso comma preveda il necessario ricorso alla PAS qualora il progetto interferisca con un vincolo paesaggistico⁶⁰, per gli interventi previsti all'Allegato A situati su aree o immobili rientranti nel perimetro dei beni di cui all'art. 136, comma 1, lett. *b* e *c*, del codice⁶¹, il quarto comma dell'art. 7 dispone l'applicabilità del regime liberalizzato alle condizioni precisate al comma successivo.

⁵⁸ Ivi, lett. *g*.

⁵⁹ La formula è rappresentata nella disposizione in commento nei seguenti termini: «*b2 = b1*(d2/d1)*», ma potrebbe essere resa più chiaramente come «*b2/d2 = b1/d1*» o, senza far ricorso al linguaggio algebrico, semplicemente postulando l'obbligo di mantenere inalterato il rapporto tra l'altezza da terra dell'impianto e il diametro dei rotori.

⁶⁰ Oltre che nelle ipotesi di vincolo afferente alla tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la salute, la pubblica o l'incolumità, oltre che all'interno delle aree naturali protette e dei siti Natura 2000.

⁶¹ Si tratta delle ville, dei giardini e dei parchi di non comune bellezza (lett. *b*) e dei centri e nuclei storici (lett. *c*).

In tali circostanze, vige il principio della libera realizzabilità degli interventi previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del codice. A dire il vero, la procedura per il rilascio dell'atto di assenso in materia paesaggistica di cui al citato quinto comma presenta alcuni profili di specialità rispetto alla disciplina codicistica. Anzitutto, vi è una riduzione dei termini: la Soprintendenza deve pronunciarsi con parere vincolante entro venti giorni e l'intera procedura retta dall'autorità competente alla gestione del vincolo deve concludersi entro trenta giorni, fatta salva la possibilità di interruzione del termine una sola volta per esigenze di approfondimento istruttorio. Decorso inutilmente il termine di conclusione del procedimento, salvo i casi in cui la Soprintendenza si sia espressa con parere negativo, l'autorizzazione si intende rilasciata e un eventuale diniego tardivo deve intendersi inefficace⁶². Per i progetti di impianto localizzati in area idonea – su cui ci si soffermerà ampiamente *infra* – l'art. 11-*quater* prevede, invece, che la realizzazione degli interventi non sia subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, e che nel procedimento di verifica della compatibilità paesaggistica, già semplificato secondo le modalità appena illustrate, il parere della Soprintendenza risulti dequotato da vincolante a meramente obbligatorio.

Inoltre, il comma sesto dell'art. 7 esclude la necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di cui all'art. 136, lett. *c*, del codice qualora gli stessi «*non siano visibili dagli spazi esterni e dai punti di vista panoramici oppure, ai soli fini dell'installazione degli impianti fotovoltaici, le coperture e i manti siano realizzati in materiali della tradizione locale*». Sul punto si segnala l'osservazione critica del Consiglio di Stato in sede consultiva con cui è stata censurata la mancata indicazione del soggetto a cui spetta di effettuare la valutazione circa la visibilità degli interventi e i materiali di realizzazione⁶³.

Da ultimo, si deve segnalare che con il primo correttivo al testo unico (d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178) è stato modificato il quarto periodo del primo comma dell'art. 7. Mentre nella sua versione originale la disposizione prevedeva la necessità che gli interventi sottoposti al regime liberalizzato dovessero risultare «*compatibili con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e non contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati*», con la recente riforma i valori in gioco sono stati sostanzialmente invertiti, quantomeno nei casi in cui gli interventi ricadano in area idonea (art. 11-*bis* ss.) o all'interno di una zona di accelerazione (art. 12). Il periodo in commento, su cui ci si soffermerà più nel dettaglio nella parte del presente lavoro dedicata al sistema delle aree idonee⁶⁴, dispone oggi perentoriamente che detti interventi «*sono non contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati, nonché compatibili con gli strumenti urbanistici approvati e con i regolamenti edilizi vigenti*», introducendo una presunzione assoluta di compatibilità urbanistica e di prevalenza nei confronti del piano urbanistico comunale.

⁶² M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *Gli strumenti*, cit., p. 210.

⁶³ Cfr. Cons. Stato, parere n. 1216 del 2024, cit., punto n. 7.2.

⁶⁴ Cfr. *infra*, §6.3.

Salvo questo ultimo profilo, l'assetto degli interessi definito dalla disciplina appena esaminata – e, in particolare, la disapplicazione del meccanismo di silenzio assenso in presenza del parere negativo della Soprintendenza – può ritenersi il frutto di un ragionevole compromesso tra le ragioni della semplificazione e quelle della cura degli interessi sensibili involgenti il territorio inciso dall'installazione. Non può, tuttavia, tacersi l'impressione di avere a che fare con una disciplina dai profili in parte contraddittori. Difatti, per certi versi, la realizzazione degli interventi di cui all'Allegato A, oggetto di teorica liberalizzazione, beneficia solo in parte del *favor* normativo riservato alle opere la cui realizzazione è subordinata al regime della PAS o dell'autorizzazione unica.

In primo luogo, l'indisponibilità delle aree e la mancata conformità urbanistica ed edilizia degli interventi progettati⁶⁵ hanno conseguenze diverse nell'ambito dell'attività libera e della PAS. Mentre nel primo caso gli interventi di cui all'Allegato A devono intendersi non realizzabili in assenza dei citati presupposti; nell'ipotesi della PAS si tratta di carenze superabili, come si vedrà, tramite il passaggio al regime dell'autorizzazione unica *ex art. 9*, unico tra i titoli abilitativi in grado di costituire, ove necessario, vincolo preordinato all'esproprio e variante agli strumenti urbanistici comunali.

In secondo luogo, vi è la questione del peso riconosciuto alla tutela paesaggistica nei diversi regimi abilitativi. Come si vedrà nei prossimi paragrafi, la tutela del paesaggio trova forse una protezione maggiore – o quantomeno una sede a essa specificamente dedicata – proprio in relazione alle attività dall'impatto non particolarmente incisivo di cui all'Allegato A, rispetto a quanto non avvenga in presenza di interventi maggiormente impattanti sul territorio. Solo nel primo caso, infatti, si registra l'autonomo svolgimento del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice, seppur con gli accorgimenti di cui si è detto e sempre che l'impianto non sia localizzato in area idonea; diversamente, sia in relazione alla PAS, sia nel regime dell'autorizzazione unica, la valutazione di compatibilità paesaggistica entra nella dinamica della conferenza di servizi presso cui non di rado si registra la sua compressione da parte degli altri interessi in gioco.

5.2. La procedura abilitativa semplificata (PAS): la natura giuridica dell'istituto, il coordinamento con le discipline di settore, le modalità di conclusione del procedimento

L'art. 8 disciplina la procedura abilitativa semplificata (PAS), applicabile agli interventi elencati all'Allegato B⁶⁶.

⁶⁵ Sempre che non si tratti di progetti di impianti localizzati in area idonea o all'interno di una zona di accelerazione, considerata la previsione di compatibilità urbanistica *ex lege* di cui godono tali interventi a mente del terzo periodo del primo comma dell'art. 7 (v. *infra*).

⁶⁶ Gli interventi di cui all'Allegato B si caratterizzano per un impatto sul territorio non indifferente, sebbene inferiore a quello degli interventi subordinati al rilascio di autorizzazione unica. In particolare, dall'elenco di cui all'All. B si evince, tra l'altro, la sottoposizione al regime della PAS a varie declinazioni del solare fotovoltaico di potenza fino a 10 mW

Dal punto di vista procedurale, il proponente presenta al Comune competente⁶⁷ tramite lo sportello unico energie rinnovabili (SUER) il progetto di intervento corredato dagli allegati elencati al quarto comma. Salvo si rendano necessarie integrazioni istruttorie, spirato il termine di trenta giorni decorrente dalla presentazione del progetto senza che l'amministrazione comunale abbia comunicato in maniera espressa il diniego, a norma del sesto comma, *«il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni»*.

Tanto premesso, non sono pochi i nodi interpretativi che caratterizzano l'istituto in esame, soprattutto per quanto concerne la relazione tra PAS e autorizzazione unica, la sua natura giuridica e il rapporto con le normative settoriali relative al rilascio di altri atti di assenso altresì richiesti per la realizzazione degli interventi.

Anzitutto, circa i rapporti tra la PAS e l'autorizzazione unica, di cui si dirà nel prossimo paragrafo, si deve evidenziare che mentre dalla formulazione originaria del primo comma dell'art. 8 si evinceva una relazione di stretta alternatività – in quanto secondo la disposizione citata *«[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, secondo e terzo periodo, per la realizzazione degli interventi di cui all'allegato B si applica esclusivamente la procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui al presente articolo»*⁶⁸ –, con il correttivo è stato eliminato l'avverbio *“esclusivamente”*, facendo sorgere il dubbio circa il recupero della facoltà per il proponente di optare per il (più oneroso) procedimento di autorizzazione unica, come già previsto dal par. 11.1 delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al d.m. 10 settembre 2010⁶⁹.

Ciononostante, appare comunque preferibile l'opzione interpretativa in forza della quale le sole ipotesi ammissibili di passaggio, per gli interventi previsti all'Allegato B, dal regime della PAS a quello dell'autorizzazione unica disciplinata all'art. 9 sono quelle espressamente contemplate al secondo comma dell'art. 8. Ci si riferisce al caso in cui il proponente *«non abbia la disponibilità delle superfici 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»*. In tali casi il ricorso al procedimento di cui all'art. 9 è strumentale alla produzione di effetti che solo il provvedimento di autorizzazione unica, e non invece il titolo formatosi in esito alla PAS, è in grado di produrre, ossia la possibilità di recare l'apposizione

(lett. a-e) (salvo l'innalzamento a 15 mW solo nel caso degli impianti installati nelle zone industriali o comunque degradate di cui alla lett. d) e degli impianti eolici con potenza compresa tra 20 kW e 60 kW (lett. g).

⁶⁷ Per il caso in cui la localizzazione prescelta ricada sul territorio di più comuni, il quinto comma dell'art. 8 cit. dispone la competenza del comune sul cui territorio insiste la maggior porzione dell'opera da realizzare e che il comune procedente debba acquisire le osservazioni degli altri comuni coinvolti dall'intervento.

⁶⁸ Prima dell'entrata in vigore del correttivo, attenta dottrina notava 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)»* (cfr. M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 212).

⁶⁹ Detta disposizione, riferita agli interventi subordinati al regime della DIA, ma estesa poi in via analogica alla PAS introdotta con il d.lgs. n. 28 del 2011, nel disporre il divieto per l'autorità procedente di pretendere l'attivazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, faceva salva *«la facoltà per il proponente di optare, in alternativa alla DIA, per tale procedimento unico»*.

del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità⁷⁰, nonché costituire variante agli strumenti urbanistici⁷¹.

Quanto invece al coordinamento con le normative settoriali, tra i documenti che il proponente è tenuto ad allegare al progetto ai sensi del quarto comma spicca il riferimento agli «*elaborati tecnici occorrenti all'adozione dei relativi atti di assenso*», richiesti per la realizzazione di interventi «*afferenti il patrimonio culturale e paesaggistico, la tutela del rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la salute, la pubblica incolumità, ivi compresa la tutela dal rischio sismico, vulcanico e la prevenzione incendi, nonché nei casi che richiedano l'acquisizione del titolo edilizio per l'eventuale realizzazione di ogni opera edilizia necessaria alla costruzione ovvero all'esercizio dell'impianto*» (art. 8, comma 4, lett. e). Pertanto, rispetto a quanto accadeva nella vigenza dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, non è più contemplata la facoltà per il proponente di conseguire previamente detti atti di assenso tramite gli autonomi procedimenti di rilascio disciplinati dalle relative normative settoriali per poi, in un secondo momento, allegarli al progetto nell'ambito della PAS di competenza comunale⁷².

I possibili esiti della procedura, quindi, consistono in un provvedimento autonomo del comune ovvero nella convergenza di tutte le determinazioni necessarie in conferenza di servizi.

Analogamente al regime previgente, infatti, è necessario operare una distinzione a seconda che l'autorità competente al rilascio degli atti di assenso nelle materie di cui all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 sia il medesimo comune titolare del procedimento di PAS ovvero un'altra amministrazione.

In caso di atti di assenso di competenza comunale, salva la necessità di integrazione istruttoria, l'ente locale li adotta entro il termine di quarantacinque giorni dalla presentazione del progetto, «*decorso il quale senza che sia stato comunicato al soggetto proponente un provvedimento espresso di diniego, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni*».

Se, invece, il rilascio degli atti di assenso menzionati alla lett. e del quarto comma spetta ad amministrazioni diverse rispetto a quella procedente per la PAS, quest'ultima è tenuta alla convocazione di una conferenza di servizi. Sebbene non sia specificato dalla disposizione, la conferenza di servizi è obbligatoriamente convocata nelle ipotesi in cui, oltre al comune, debbano essere coinvolte almeno altre due amministrazioni; diversamente, nel caso in cui sia necessario ottenere l'assenso di una sola altra amministrazione si realizza un'ipotesi tipica di decisione pluristrutturata bilaterale retta, in caso di mancato rilascio della determinazione richiesta, dalla regola del silenzio assenso c.d. orizzontale *ex art. 17-bis* della legge n. 241 del 1990.

⁷⁰ Cfr. art. 9, comma 10, lett. *c-bis*.

⁷¹ Cfr. art. 9, comma 10, lett. *c*.

⁷² La sola eccezione è rappresentata dagli interventi subordinati all'acquisizione del permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 380 del 2001, che, ai sensi dell'art. 8, comma 12-*bis*, il proponente deve conseguire prima della presentazione al Comune del progetto.

Alla conferenza di servizi interna alla procedura abilitativa semplificata oltre agli artt. 14 ss. della legge n. 241 del 1990 si applicano anche alcune regole speciali in materia di integrazione istruttoria⁷³, di rilascio delle determinazioni e dissenso costruttivo da parte delle amministrazioni partecipanti⁷⁴ e, soprattutto, in tema di conclusione dei lavori della conferenza. In relazione a tale ultimo aspetto, la lett. *c* del comma ottavo in commento contempla espressamente tre possibili esiti della conferenza: *a*) la determinazione conclusiva negativa espressa dalla conferenza stessa; *b*) il 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»; *c*) da ultimo, laddove non si verificano le ipotesi sub *a* e sub *b*, decorso il termine di sessanta giorni dalla convocazione della conferenza, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni. In base all'assetto descritto, quindi, il dissenso delle amministrazioni di tutela, purché congruamente motivato, dà luogo a un potere di veto⁷⁵ insuperabile non solo da parte dell'amministrazione procedente, ma anche "esternamente" alla conferenza, dovendosi ritenere esclusa la possibilità di deferire la questione al Consiglio dei ministri. L'equiparazione al provvedimento di diniego della determinazione negativa espressa dall'amministrazione di tutela prevale rispetto alle determinazioni positive di altre amministrazioni, quand'anche preposte alla cura di altri interessi parimenti sensibili.

In ogni caso, così come per gli interventi liberalizzati di cui all'art. 7, i progetti di impianto subordinati all'espletamento della PAS che siano localizzati in area idonea risultano semplificati ai sensi dell'art. 11-*quater*, nel senso che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio e non vincolante all'interno della scansione procedimentale prevista all'art. 8.

Inoltre, come nel regime liberalizzato, i progetti di impianto localizzati in area idonea o all'interno di una zona di accelerazione beneficiano di una presunzione assoluta di conformità urbanistica ed edilizia⁷⁶. Delle problematiche implicazioni conseguenti a tale previsione si tratterà *infra*, può però a questo punto

⁷³ Art. 8, comma 8, lett. *a*: «il comune e, per il suo tramite, ogni altra amministrazione interessata può, entro i successivi dieci giorni, richiedere, motivando puntualmente, le integrazioni e gli approfondimenti istruttori al soggetto proponente, assegnando un termine non superiore a quindici giorni. In tal caso, il termine per la conclusione della PAS è sospeso e riprende a decorrere dal quindicesimo giorno o, se anteriore, dalla data di presentazione della integrazione o degli approfondimenti richiesti. La mancata presentazione delle integrazioni o degli approfondimenti entro il termine assegnato equivale a rinuncia alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1».

⁷⁴ Art. 8, comma 8, lett. *b*: «ciascuna delle amministrazioni di cui alla lettera *a*) rilascia le proprie determinazioni entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi, decorso il quale senza che abbia espresso un dissenso congruamente motivato, si intende che non sussistano, per quanto di competenza, motivi ostativi alla realizzazione del progetto. Il dissenso è espresso indicando puntualmente e in concreto, per il caso specifico, i motivi che rendono l'intervento non assensibile».

⁷⁵ Sebbene non sia esplicitato dalla disposizione, nelle ipotesi in cui non si tenga la conferenza di servizi in ragione del coinvolgimento, oltre all'ente locale, di una sola altra amministrazione preposta alla cura di interessi sensibili, è preferibile estendere alle determinazioni negative di quest'ultima – purché manifestate tempestivamente e congruamente motivate – l'equiparazione al provvedimento finale di diniego che caratterizza le analoghe espressioni di dissenso in conferenza ai sensi dell'art. 8, comma 8, lett. *c*.

⁷⁶ In questi termini dispone l'art. 8, comma 2, terzo periodo, a mente del quale «[g]li interventi sottoposti al regime di PAS che ricadano in aree classificate come idonee o in zone di accelerazione ai sensi dell'articolo 12, sono non contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati, nonché compatibili con gli strumenti urbanistici approvati e con i regolamenti edilizi vigenti».

rilevarsi che, in sintesi, nell'ambito di applicazione della PAS la non conformità agli strumenti urbanistici riferita a un progetto di impianto localizzato al di fuori delle aree idonee o delle zone di accelerazione comporta il necessario passaggio al regime dell'autorizzazione unica per poter usufruire dell'effetto di variante, mentre nelle ipotesi di localizzazione nelle aree di cui agli artt. 11-*bis* e 12 detto passaggio di regime non si rende necessario in ragione della qualifica *ex lege* di compatibilità urbanistica degli interventi. Infine, il decimo comma disciplina i poteri di autotutela riconosciuti all'amministrazione comunale tramite un rinvio all'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990, esercitabili «[i]n caso di mancata comunicazione del diniego ai sensi dei commi 6, 7 e 8, lettera c)» e comunque non oltre il termine perentorio di sei mesi⁷⁷. Sul punto, si è osservato in dottrina come l'utilizzo della formula plurale (“poteri”) e il richiamo all'art. 21-*novies* senza distinzioni tra il primo e il secondo comma valga a comprendere, oltre al potere di annullamento officioso, anche quello di convalida, da ritenersi preferibile – ove percorribile – in ossequio al principio dell'interesse prevalente alla massima diffusione delle energie rinnovabili⁷⁸.

Ad ogni modo, con la disposizione in commento il legislatore torna sulla questione inerente al termine di esercizio del potere di annullamento officioso, oggetto nel tempo di plurimi interventi nel senso della sua riduzione⁷⁹ e di una recente sentenza di grande rilevanza della Corte costituzionale⁸⁰, di fatto aprendo la strada alla riduzione a sei mesi del termine di esercizio dei poteri *ex art.* 21-*novies* dapprima nell'ambito delle procedure abilitative relative agli impianti FER e più di recente estesa in via generale con l'art. 1 della legge 2 dicembre 2025, n. 182. Sul punto si segnala che – al fine di mantenere la logica del dimezzamento del termine generale – in prospettiva *de iure condendo* si è ipotizzata la riduzione del termine di esercizio dei poteri di autotutela nel contesto della PAS ad appena tre mesi⁸¹. Tuttavia, secondo altra

⁷⁷ È comunque fatto salvo il caso del titolo abilitativo conseguito sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni false o mendaci, annullabile d'ufficio anche oltre il termine di sei mesi, in forza del rinvio al comma 2-*bis* dell'art. 21-*novies*.

⁷⁸ N. BERTI, *La nuova Procedura Abilitativa Semplificata nel d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (post-correctivo)*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1, 2025, p. 415.

⁷⁹ Com'è noto, l'introduzione di un termine specifico per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione e di attribuzione di vantaggi economici è stata dapprima prevista nella misura di diciotto mesi tramite l'integrazione del primo comma dell'art. 21-*novies* ad opera dell'art. 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124; in seguito, con l'art. 63 del c.d. Decreto Semplificazioni-*bis* (d.l. 31 maggio 2021, n. 77), detto termine è stato ridotto a dodici mesi e, da ultimo, l'art. 1 della legge 2 dicembre 2025, n. 182 ha ulteriormente ridotto a sei mesi il termine in commento.

⁸⁰ Cfr. Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, con note di F. VOLPE, *Medesimo potere, medesima funzione o nessuna delle due? Riflessioni sull'annullamento d'ufficio come strumento di tutela (nota a Corte costituzionale, 26 giugno 2025, n.88)*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2025; G. MANFREDI, *Annullamento d'ufficio, esaurimento del potere, Costituzione*, in *Urb. app.*, n. 6, 2025, pp. 738 ss.; S. VIGNA, *Esportazione di cose di interesse culturale e potere di autotutela: gli attestati di libera circolazione alla prova delle sopravvenienze conoscitive*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2025, pp. 746 ss.; G. SERRA, *Legittimità costituzionale del termine decadenziale fisso per l'annullamento d'ufficio*, in *Giur. it.*, n. 12, 2025, pp. 2597 ss.; A. GANDINO, *La lettura costituzionale dell'autotutela amministrativa: verso quale certezza?*, in questa *Rivista*, n. 30, 2025, pp. 137 ss.; C. RAMOTTI, *Il “tempo” dell'annullamento d'ufficio tra normativa primaria e interessi di rango costituzionale: la tutela del patrimonio culturale*, in questa *Rivista*, n. 6, 2025, pp. 130 ss.; G. STRAZZA, *La Corte costituzionale definisce i limiti dell'annullamento d'ufficio (nota a prima lettura a Corte costituzionale 26 giugno 2025, n. 88)*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2025.

⁸¹ N. BERTI, *La nuova Procedura, cit.*, p. 416.

prospettiva, la modulazione materia per materia del termine di esercizio del potere di annullamento d'ufficio rischierebbe di determinare una esasperata frammentazione della disciplina dell'autotutela; pertanto, il riallineamento della previsione di cui all'art. 8, comma 10, del testo unico sulle rinnovabili con la norma generale contenuta nella legge n. 241 del 1990 può essere visto con favore.

Tutto ciò premesso, occorre domandarsi se sia ammissibile, quale esito della PAS, un provvedimento espresso di accoglimento.

Vi è da dire che tanto in relazione all'ipotesi di procedimento monostrutturato, quanto in occasione della conferenza di servizi, dal tenore complessivo dell'art. 8 risulta evidente che la modalità normale di conclusione favorevole per il proponente della procedura in esame consista nella formazione tacita del titolo, seguita dalla fase integrativa dell'efficacia rappresentata dalla pubblicazione dell'«*avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo*» sul bollettino ufficiale delle regioni interessate, secondo le modalità indicate al nono comma.

Anche il riferimento all'esercizio dei poteri di autotutela «*[i]n caso di mancata comunicazione del diniego ai sensi dei commi 6, 7 e 8, lettera c)*» conferma la via tacita quale modalità ordinaria di conclusione del procedimento.

Va detto, però, che il mancato riferimento al provvedimento espresso di accoglimento nella disposizione inerente ai poteri di autotutela potrebbe valere non tanto a escludere tale potestà dell'amministrazione, quanto a riferire l'applicabilità della previsione speciale recante il termine di sei mesi ai soli casi di formazione tacita del titolo, con la conseguenza che il potere di annullamento d'ufficio relativo al provvedimento espresso favorevole conclusivo della PAS rimarrebbe sottoposto al termine previsto in via generale all'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990 che in seguito alla modifica apportata con la legge n. 182 del 2025 è stato comunque ridotto in via generalizzata proprio a sei mesi.

Le ambiguità permangono se si considera il caso della conferenza di servizi disciplinata all'ottavo comma. Tra i possibili esiti menzionati dalla disposizione vi è quello della determinazione espressa negativa, quello del diniego implicito conseguente al dissenso congruamente motivato prestato da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili e, infine, quello della formazione tacita del titolo senza prescrizioni. Nessun riferimento, invece, è rivolto all'eventualità di una determinazione conclusiva positiva della conferenza di servizi.

Tuttavia, vi è un elemento testuale che milita nel senso dell'ammissibilità di un provvedimento di accoglimento espresso nell'ambito della PAS. Si tratta, in particolare, di quanto disposto al sesto, al settimo e all'ottavo comma dell'art. 8, nella parte in cui si afferma che in assenza di un provvedimento espresso di diniego il titolo abilitativo si intenda perfezionato «*senza prescrizioni*». Tale formulazione può essere letta nel senso del riconoscimento implicito – nei casi in cui il comune dovesse ritenerlo opportuno – della possibilità di emanare un provvedimento espresso di accoglimento, eventualmente corredato di

prescrizioni capaci di conformare gli interventi progettati⁸², una soluzione che si caratterizzerebbe peraltro per una miglior aderenza ai canoni della flessibilità e dell'adattatività, tanto cruciali nel governo della complessità⁸³.

Più in generale, poiché, come si è notato in dottrina⁸⁴, con l'entrata in vigore del testo unico non è più revocabile in dubbio la natura provvedimentale del titolo formatosi in esito alla PAS⁸⁵, per quanto il legislatore abbia inteso orientare la procedura verso la conclusione tacita, l'esistenza di tale potere amministrativo comporta necessariamente la possibilità – *recte*, il dovere – per l'amministrazione di esercitarlo mediante l'emanazione di un provvedimento espresso, quand'anche privo di particolari prescrizioni.

Vi è da dire comunque che delle ambiguità appena tratteggiate si può riconoscere un riflesso anche nelle soluzioni lessicali adottate dal legislatore, dalle quali traspare un malcelato imbarazzo. Questi, infatti, si è ben guardato dal fornire un qualsivoglia indizio circa la natura dell'atto con cui il soggetto privato si rivolge al Comune nell'ambito della PAS.

È pur vero che il riconoscimento legislativo implicito della natura provvedimentale del titolo formatosi in esito alla PAS risolve un nodo interpretativo su cui si registravano significative oscillazioni giurisprudenziali che in taluni casi vedevano la PAS quale atto di segnalazione del privato sottoposto a controllo successivo e, in quanto tale, riconducibile al modello dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990⁸⁶. È quindi condivisibile la mancata riproposizione del termine “comunicazione” di cui al previgente art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che avrebbe riavvicinato l'istituto in esame al *genus* della SCIA. Cionondimeno, si sono evitati anche vocaboli che sarebbero stati coerenti con la natura provvedimentale del titolo in

⁸² *Ivi*, 411. Sulla centralità in materia di ambiente della condizione quale elemento accidentale del provvedimento amministrativo, v. E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, il Mulino, Bologna, 2019; ID., *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2017, pp. 449 ss.; S. BOCCHINI, *Le condizioni prescrittive nei provvedimenti ampliativi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025; M. GENNAI, *La condizione casuale nel provvedimento amministrativo: problemi emergenti*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2021, pp. 187 ss.

⁸³ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, *passim*.

⁸⁴ P. PANTALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *giustizia-amministrativa.it*, 17, il quale ritiene «meritorio il tentativo di chiarezza compiuto dal legislatore nella direzione di una procedura più marcatamente riconducibile a un istituto di semplificazione amministrativa anziché di liberalizzazione»; M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *op. cit.*, 211, fanno riferimento a un «provvedimento amministrativo semplificato».

⁸⁵ In tal senso, più che i plurimi riferimenti espressi al perfezionamento del “titolo abilitativo”, militano l'indicazione dell'atto con cui il comune sancisce l'esito negativo della PAS quale “diniego”, l'equiparazione al “provvedimento di diniego” del dissenso congruamente motivato espresso in conferenza di servizi da parte delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e, soprattutto, il rinvio all'art. 21-*novies* in tema di annullamento d'ufficio tramite un richiamo diretto e non secondo la modalità per così dire mediata di cui all'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990 in materia di poteri inibitori nei confronti delle attività oggetto di SCIA.

⁸⁶ In tal senso, cfr. Cons. Stato, IV, 4 gennaio 2023, n. 130; ID., 19 giugno 2014, n. 3112; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 20 luglio 2016, n. 1533.

oggetto, come “istanza” (o anche “proposta”, sebbene il privato che abbia presentato il progetto sia in effetti qualificato come “soggetto proponente”).

L'impressione, dunque, è che il legislatore abbia inteso evitare ogni indizio che potesse suggerire un collegamento tra l'iniziativa del privato e un obbligo per l'amministrazione di concludere il procedimento mediante l'emanazione di un provvedimento espresso, come previsto in via generale all'art. 2 della legge generale sul procedimento amministrativo, anche al fine di scongiurare la complicazione rappresentata dalle conseguenze amministrative e giurisdizionali dell'inadempimento dell'amministrazione rispetto al suddetto obbligo di provvedere.

Da ultimo, ci si deve soffermare sulla fase integrativa dell'efficacia del titolo abilitativo in esame, disciplinata al nono comma dell'art. 8. Tanto nel caso normale di formazione del silenzio assenso, quanto in occasione di un provvedimento espresso di accoglimento, perché il titolo perfezionatosi possa produrre effetti è necessaria la pubblicazione, su richiesta del proponente, dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo abilitativo nel primo Bollettino Ufficiale della regione interessata dall'intervento. Dalla data di pubblicazione, inoltre, il titolo è opponibile ai terzi e decorrono i termini di impugnazione e di esercizio dei poteri di autotutela. L'innovazione è volta a scongiurare la pratica non infrequente nel previgente regime di omettere la richiesta di pubblicazione del titolo senza che ne risultasse inficiata l'efficacia del medesimo, così da evitare indebitamente il rischio di iniziative giudiziarie⁸⁷.

5.3. L'autorizzazione unica: la concentrazione procedurale, il coordinamento con le valutazioni ambientali, gli effetti del provvedimento autorizzatorio

Per la realizzazione degli impianti di maggiore dimensione e potenza, indicati all'Allegato C al testo unico, è previsto il regime abilitativo dell'autorizzazione unica, la cui disciplina era un tempo disposta dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ed è ora confluita nel d.lgs. n. 190 del 2024, all'art. 9. L'Allegato C recante gli interventi sottoposti al regime dell'autorizzazione unica è diviso in due sezioni: la prima dedicata ai procedimenti di competenza regionale, la seconda a quelli di competenza statale⁸⁸, con la precisazione per cui il rilascio delle autorizzazioni relative agli interventi ascritti alla competenza statale – fatta eccezione per gli impianti *offshore* – è subordinato al raggiungimento di un'intesa con la regione o le regioni interessate (art. 9, comma 13).

⁸⁷ Cfr. G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2023, p. 19.

⁸⁸ In estrema sintesi si può osservare che il discrimine di potenza degli impianti per il passaggio dalla competenza regionale a quella ministeriale è per tutte le diverse fonti rinnovabili di produzione energetica pari a 300 MW, con la precisazione che nel caso dell'eolico sono attratti alla competenza statale i procedimenti autorizzatori relativi a infrastrutture localizzate all'interno dei siti Natura 2000, a prescindere dalla potenza.

L'autorizzazione *ex art. 9* realizza una forte concentrazione procedurale poiché raggruppa tutte le valutazioni ambientali disciplinate dal codice dell'ambiente che si rendano necessarie nel caso concreto, tutti gli altri atti di assenso eventualmente richiesti e, ove occorra, costituisce variante allo strumento urbanistico (art. 9, comma 10)⁸⁹.

Mediante la piattaforma SUER, il proponente presenta istanza di autorizzazione unica alla regione interessata dall'intervento ovvero al MASE, a seconda che l'intervento sia attribuito alla competenza regionale (All. C, sez. I) o statale (All. C, sez. II), assieme a una serie di allegati, tra cui gli elaborati progettuali e i documenti pregiudiziali al rilascio di tutti gli atti di assenso necessari, «*inclusi quelli per la valutazione di impatto ambientale, paesaggistica e culturale*», e per gli eventuali espropri, nonché l'asseverazione di un professionista abilitato che operi una qualificazione dell'area prescelta per l'installazione come idonea o meno, secondo il sistema delineato all'art. 11-*bis*, di cui si dirà nei prossimi paragrafi. Infine, il proponente allega all'istanza la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto, ovvero la richiesta all'amministrazione di esercizio del potere di espropriazione in relazione a dette aree (art. 9, comma 3, terzo periodo)⁹⁰.

Entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza si apre una finestra temporale di venti giorni volta alla verifica della completezza della documentazione messa a disposizione di tutte le amministrazioni coinvolte da parte dell'amministrazione procedente. Queste possono comunicare la necessità di integrazioni istruttorie per i profili di propria competenza; in tal caso, l'autorità procedente assegna all'istante un termine non superiore a trenta giorni per effettuare le integrazioni richieste, la cui mancata prestazione – salva una sola possibilità di proroga per i casi di particolare complessità – equivale a rinuncia alla realizzazione dell'intervento (art. 9 comma 4).

Effettuata la fase di verifica circa la completezza della documentazione, il procedimento differisce a seconda che il progetto debba essere sottoposto a VIA (o alla verifica di assoggettabilità alla stessa), oppure no.

Nel secondo caso entro dieci giorni si passa direttamente alla conferenza di servizi disciplinata al nono comma, altrimenti, entro lo stesso termine, l'autorità competente per le valutazioni ambientali pubblica l'avviso al pubblico di cui all'articolo 23, comma 1, lett. *e*, del codice dell'ambiente; nei trenta giorni successivi alla pubblicazione è ammessa la presentazione di osservazioni relative al progetto sottoposto a

⁸⁹ Osserva C. MARI, *Iniziativa, cit.*, 108, che «[l']unicità dell'autorizzazione favorisce, dunque, l'iniziativa privata e al contempo consente il raggiungimento di obiettivi pubblici».

⁹⁰ Anche nel regime previgente l'autorizzazione unica costituiva titolo idoneo all'attivazione delle procedure di espropriazione disciplinate nel d.P.R. n. 327 del 2001, quantomeno in relazione a certe tipologie di impianti e alle relative opere di connessione; le novità del testo unico sul punto consistono in primo luogo nella qualificazione *ex lege* di tutti gli impianti FER come opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, nonché nell'estensione della possibilità di essere oggetto di esproprio alle aree interessate da opere di connessione relative a impianti sottoposti al regime della PAS. Sul punto v. M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 207.

valutazione da parte di chiunque sia interessato (art. 9, comma 6). Se dalla consultazione dovesse emergere la necessità di integrare o modificare il progetto, l'autorità competente in tema di VIA ne dà tempestiva comunicazione all'amministrazione procedente che può assegnare all'istante un termine non superiore a trenta giorni per la trasmissione della documentazione modificata o integrata come richiesto; la conseguenza della mancata trasmissione è un provvedimento di diniego senza necessità di preavviso ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 (art. 9, comma 7).

Un profilo della disciplina su cui occorre a questo punto soffermarsi è quello dei rapporti tra autorizzazione unica e valutazione di impatto ambientale, riveduti e razionalizzati all'interno del testo unico.

L'assetto antecedente alle riforme attuative del *Green Deal* europeo si fondava sulla separazione tra il procedimento di autorizzazione *ex art.* 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e la procedura di valutazione di impatto ambientale di cui al Titolo Terzo del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), con la conseguente sospensione del primo nelle more della definizione della seconda.

Limitatamente ai progetti di impianti FER sottoposti a VIA di competenza regionale, una rilevante novità fu l'introduzione nel 2017⁹¹ del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) all'art. 27-*bis* del codice dell'ambiente. Poiché assomma «*tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del [...] progetto*», tanto la VIA quanto l'autorizzazione unica di competenza regionale risultavano attratte al procedimento unificato⁹². Nel caso di VIA di competenza statale, invece, permaneva il regime di separazione delle procedure e la prassi della sospensione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Un tentativo di unificazione procedurale avvenne con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 (il c.d. Decreto PNRR3, convertito con modificazioni in legge 21 aprile 2023, n. 41) che all'art. 47, comma 3, lett. *c* 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. 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*». La disposizione diede luogo a una serie di difficoltà interpretative e applicative: da un lato pur ascritti formalmente a una procedura unificata, il subprocedimento di VIA e la conferenza di servizi preordinata al rilascio dell'autorizzazione unica continuavano a porsi in rapporto di sequenzialità e non di contestualità; dall'altro, quanto ai procedimenti di competenza regionale, sorsero dubbi circa la perdurante applicabilità del PAUR di cui all'art. 27-*bis* del codice dell'ambiente (norma generale) e il riformato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (norma speciale) in

⁹¹ Con l'art. 16, comma 2, del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104.

⁹² M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 204.

forza del generale principio per cui *lex specialis derogat generali*⁹³. Sul punto intervenne il MASE, specificando l'applicabilità dell'autorizzazione unica e non del PAUR a tali progetti di impianto, proprio in ragione del carattere speciale dell'art. 12 citato⁹⁴.

Con il testo unico promulgato nel novembre 2024 si è infine raggiunta l'effettiva unificazione procedimentale. L'art. 9, infatti, riconduce al «*procedimento autorizzatorio unico*» la valutazione di impatto ambientale, la valutazione di incidenza ambientale e, ove occorrente, il titolo edilizio. Qualora richiesta, invece, la verifica di assoggettabilità a VIA precede l'avvio del procedimento unico per un tempo pari al massimo a novanta giorni. La disposizione, inoltre, reintegra espressamente il PAUR per le procedure di competenza regionale, salva la facoltà riconosciuta a regioni e province autonome di optare per il procedimento autorizzatorio unico di cui allo stesso art. 9.

Come già ricordato, il terzo comma precisa che l'istanza di autorizzazione unica debba contenere anche la documentazione e gli elaborati progettuali necessari al rilascio di tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione dell'intervento, compresa la VIA.

In ogni caso, a prescindere dalla necessità o meno di sottoporre il progetto a VIA (o a verifica di assoggettabilità), il cuore del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica è rappresentato dalla conferenza di servizi, la cui disciplina non presenta particolari deviazioni rispetto alle previsioni di ordine generale di cui agli artt. 14 ss. della legge n. 241 del 1990. I lavori della conferenza debbono concludersi entro il termine di centoventi giorni decorrenti dalla data della prima riunione, sospeso al massimo per novanta giorni per l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale e per sessanta giorni in caso di verifica di incidenza⁹⁵.

Quanto al peso della cura del paesaggio all'interno del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti FER, il comma 13 prevede la partecipazione del Ministero della cultura al procedimento unico nelle ipotesi di localizzazione degli impianti in aree sottoposte a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, sempre che il progetto non debba essere sottoposto a valutazioni ambientali nel cui ambito sia prevista la partecipazione dell'autorità in materia paesaggistica.

Dispone, infine, il decimo comma dell'art. 9 che la determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi comprende tutti gli atti di assenso richiesti per la realizzazione dell'interventi, comprese la VIA e la valutazione di incidenza, che costituisca, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e rechi il vincolo preordinato all'esproprio e, da ultimo, che determini l'obbligo al ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Cfr. MASE, nota prot. 110609 del 14 giugno 2024.

⁹⁵ Qualora fossero richieste entrambe le valutazioni, il nono comma precisa che la sospensione non possa eccedere i centoventi giorni.

6. I passaggi a vuoto del sistema delle aree idonee all'installazione di impianti FER e la sua riscrittura da parte del d.l. n. 175 del 2025

È noto a tutti che tra gli aspetti più delicati e forieri di accesa conflittualità nella materia in commento vi sia la questione della preservazione dei connotati paesaggistico-territoriali delle aree prescelte dagli operatori economici per l'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la cui mole fisica determina sovente un impatto visivo non trascurabile.

In realtà, la prospettazione in termini conflittuali della relazione tra paesaggio e ambiente è emersa solo in tempi relativamente recenti, ossia in corrispondenza della maturazione di una maggior consapevolezza in ordine all'insufficienza di un approccio meramente protezionistico alla tutela ambientale a fronte dell'inedente crisi climatica.

Difatti, pur essendo sempre stata chiara la distinzione tra i due ambiti⁹⁶, le prescrizioni volte alla preservazione del paesaggio e quelle a tutela dell'ambiente tendevano naturalmente a convergere, atteso che entrambe erano preordinate a finalità di protezione⁹⁷. Una volta acquisita coscienza circa i nefasti effetti del riscaldamento globale di matrice antropica, tuttavia, si è reso evidente come l'approccio passivo limitato alla protezione delle risorse naturali fosse insufficiente e che, di contro, si rendessero necessari degli interventi attivi, primo tra tutti l'abbandono delle fonti energetiche fossili e il massiccio ricorso alle fonti rinnovabili di produzione di energia, in vista di una drastica riduzione delle emissioni climalteranti. La cura del paesaggio non può non accedere, pertanto, a una composizione integrata degli interessi, improntata all'urgenza ecologica, tale per cui la preservazione contro fenomeni quali la desertificazione, le siccità, le alluvioni, l'acidificazione degli oceani, ecc., e quindi l'esistenza stessa dei paesaggi e del loro valore identitario, passa per il contrasto al riscaldamento globale, per la decarbonizzazione e la conversione dal fossile al rinnovabile. In altre parole, le rinnovabili tutelano – seppur mediamente – anche il paesaggio⁹⁸. Allo stesso tempo, l'installazione di un gran numero di impianti FER costituisce una misura di tutela dell'ambiente di certo non mite nei confronti dei territori e dei relativi valori estetico-percettivi.

Tanto premesso, la complessa composizione tra l'interesse alla massima diffusione degli impianti FER e la preservazione dei valori territoriali⁹⁹ è affidata al sistema della previa qualificazione dei territori stessi a

⁹⁶ M.S. GIANNINI, *“Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1973, p. 23.

⁹⁷ S. AMOROSINO, *La “dialettica”*, cit., p. 265.

⁹⁸ S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2023, p. 94.

⁹⁹ Il tema del rapporto tra rinnovabili e paesaggio è particolarmente complesso e in questa sede ci si potrà concentrare esclusivamente sui profili intercettati dal testo unico; per una prospettiva più ampia si fa rinvio a P. MARZARO, *Paesaggio*, cit., pp. 248 ss.; ID., *L'ordinamento*, cit., pp. 372 ss.; G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2023, pp. 903 ss.; C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, in C. VITALE (a cura di), *Il “governo” del mare. Tutela del paesaggio*

seconda della loro idoneità o meno ad accogliere gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁰⁰.

Come ricordato in apertura del presente scritto, prima dell'entrata in vigore dell'art. 11-*bis* del testo unico e, prima ancora, dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 dal primo abrogato, la questione della propensione dei territori all'insediamento delle infrastrutture energetiche rinnovabili era affrontata nelle *Linee guida per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili*, fondate sull'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, approvate in Conferenza unificata e pubblicate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010. In particolare, il paragrafo 17 delle linee guida del 2010 (rubricato "Aree non idonee") attribuiva a regioni e province autonome la facoltà di indicare tramite un procedimento amministrativo pianificatorio aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti FER. L'inidoneità dell'area doveva trovare fondamento in «*obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti*». La conseguenza di tale qualificazione non era la radicale inammissibilità degli interventi nella porzione di territorio interessata, bensì la «*elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione*», alla stregua di un monito rivolto all'operatore economico circa l'elevato rischio di diniego della domanda di autorizzazione alla realizzazione degli impianti ivi localizzati.

Sul potere regionale di individuazione delle aree non idonee ai sensi delle linee guida del 2010 è più volte tornato il giudice costituzionale, dettagliandone l'estensione e i caratteri e riconoscendo in tale ambito una "riserva di procedimento amministrativo e della relativa istruttoria" quale principio fondamentale della materia concorrente della «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»¹⁰¹, tale da rendere costituzionalmente illegittima la pratica regionale di sancire limitazioni di ordine generale allo sviluppo delle energie rinnovabili tramite l'individuazione con legge delle aree non idonee¹⁰².

e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 29 ss.; A. BONOMO, *La "prevalenza sostenibile"*, cit., pp. 249 ss.; G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione*, cit., pp. 53 ss.; ID., *Le zone*, cit., pp. 280 ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili*, cit., pp. 59 ss.; S. AMOROSINO, *La "dialettica"*, cit., pp. 261 ss.; M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2025, pp. 386 ss.; F. ROMANA D'AMICO, *Renewable energy sources: the conflict between environment and landscape from a planning perspective*, in *CERIDAP*, n. 1, 2025, pp. 162 ss.; F.G. ALBISINNI, *Il bilanciamento tra produzione di energia rinnovabile e tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2025, pp. 467 ss.; V. MOLASCHI, *Paesaggio e ambiente: dal conflitto al dialogo deliberativo*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 2023, pp. 131 ss.

¹⁰⁰ G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione*, cit., pp. 169 ss.

¹⁰¹ Sul tema della riserva di procedimento, v. P. MARZARO, *La funzione di pianificazione urbanistica tra garanzia dell'autonomia comunale e riserva di procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2024, pp. 241 ss.; ID., *L'ordinamento*, cit., pp. 372 ss.; S. SPUNTARELLI, *Eccessi legislativi ed erosione dell'attività amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2023, pp. 667 ss.; ID., *Il Parlamento amministratore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2023, pp. 121 ss.; evidenzia il ruolo cruciale dell'istruttoria procedimentale nella materia *de qua* anche C. MARI, *Iniziativa*, cit., p. 57, in quanto «consentendo il coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, è volta alla sintesi delle molteplici posizioni».

¹⁰² Cfr., *ex multis*, Corte cost., 13 settembre 2022, n. 216; 5 aprile 2018, n. 69; 8 aprile 2020, n. 106; 15 aprile 2019, n. 86; 30 luglio 2021, n. 177; 8 febbraio 2022, n. 77; 6 aprile 2022, n. 121; 13 settembre 2022, n. 221.

Un cambio di paradigma si è registrato con il d.lgs. n. 199 del 2021 che, in attuazione della direttiva c.d. RED II (direttiva (UE) 2018/2001), ha introdotto un sistema di individuazione delle aree idonee quali sedi preferenziali per la celere realizzazione delle infrastrutture FER, presso cui applicare alcune semplificazioni procedurali. Senza che sia possibile in questa sede ricostruire una vicenda complessa e ricca di passaggi a vuoto¹⁰³, è opportuno ricordare che l'art. 22 del decreto citato prevedeva l'applicazione di un regime semplificato¹⁰⁴ per i progetti di impianto localizzati nelle aree qualificate idonee ai sensi della procedura bifasica delineata al primo comma dell'art. 20.

La prima fase consisteva nell'approvazione con decreto ministeriale delle linee guida, ossia dei «*principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili*». In seguito, secondo quanto previsto al quarto comma dell'art. 20, le regioni e le province autonome, sulla base delle linee guida di cui al primo comma, avrebbero dovuto procedere con legge all'individuazione delle aree idonee.

Nelle more del perfezionamento delle scelte regionali circa l'individuazione delle aree idonee, il legislatore si era comunque premurato di garantire la diffusione delle energie rinnovabili tramite l'elencazione, all'ottavo comma dell'art. 20, di una serie di tipologie di superfici da considerarsi immediatamente e temporaneamente idonee per determinazione legislativa. Tra le voci elencate al citato comma ottavo merita menzione la lett. *c-quater*, a mente della quale – facendo comunque salva l'idoneità delle superfici contemplate alle lettere da *a* a *c-ter*¹⁰⁵ – erano da considerarsi idonee tutte le zone non incluse tra quelle sottoposte a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio né nella fascia di rispetto – di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per il fotovoltaico – relativa ai beni culturali o alle aree sottoposte a vincolo paesaggistico provvedimentale *ex art.* 136 del codice.

Come si è accennato, il sistema descritto, anzitutto, assicurava la soddisfazione dell'esigenza alla massima diffusione degli impianti FER tramite la previsione all'interno del decreto RED II di una serie di aree da

¹⁰³ A proposito si fa rinvio a P. MARZARO, *Paesaggio*, cit., pp. 257 ss.; B. TONOLETTI, *Le procedure*, cit., pp. 109 ss.; L. GIAGNONI, *Aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili: tra disciplina nazionale e direttive eurounitarie* [Nota a sentenza: T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155], in *Urb. app.*, n. 5, 2025, pp. 624 ss.; L. BITTO, F. FURLAN, *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, pp. 511 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. "aree idonee"*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3, 2022, pp. 597 ss.; infine, sia consentito il rinvio a F. SCATTOLIN, *Energie*, cit., pp. 349 ss.

¹⁰⁴ Segnatamente il citato art. 22 disponeva la dequotazione del parere dell'autorità competente in materia paesaggistica da vincolante a meramente obbligatorio, con la precisazione per cui, in caso di mancata prestazione dell'atto consultivo entro il termine, l'amministrazione avrebbe dovuto provvedere comunque sulla domanda di autorizzazione (lett. *a*) e la riduzione di un terzo dei termini del procedimento di autorizzazione unica (lett. *b*).

¹⁰⁵ Come osservato da P. MARZARO, *Paesaggio*, cit., p. 265, si trattava di una precisazione di non poco conto, atteso che in virtù di essa era possibile derubricare la tesi per cui la lett. *c-quater* avrebbe determinato l'esclusione dalle aree idonee di qualsiasi zona tutelata ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, considerato che tra le superfici idonee *ex lege* elencate alle lettere da *a* a *c-ter* ben sarebbero potute rientrare delle aree sottoposte a vincolo.

considerarsi immediatamente idonee. Tale risultato era comunque rispettoso della competenza concorrente delle regioni in materia di *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»*, in quanto a queste spettava l'individuazione delle aree idonee definitive, mentre quelle designate al comma ottavo avevano invece portata solo interinale. Inoltre, l'attribuzione del compito di individuazione delle aree idonee per categorie generali allo strumento della legge regionale garantiva comunque il perfezionamento del sistema in tempi relativamente contenuti, mentre si prevedeva di affidare a un provvedimento amministrativo pianificatorio, fondato su una ben più approfondita istruttoria, il compito di far emergere le specifiche caratteristiche delle porzioni di territorio più fragili al fine di qualificarle come aree non idonee¹⁰⁶. A ciò si aggiunga, quale ulteriore profilo di condivisione del governo della materia tra gli enti pubblici territoriali, che le linee guida recanti i principi e i criteri a cui il legislatore regionale avrebbe dovuto attenersi sarebbero state formulate nella sede della Conferenza unificata.

Prima che – come meglio si dirà – tale assetto venisse spazzato via con un colpo di mano tramite il recente episodio di decretazione d'urgenza, il profilo da ultimo citato aveva trovato corpo nel decreto del ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024 (“Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili”), approvato in esito a un lungo periodo di negoziazioni in Conferenza unificata.

All'art. 1, comma 2, del d.m. venivano delineate tre tipologie di aree, a seconda della loro propensione all'installazione degli impianti FER.

Anzitutto vi erano le aree *idonee* che le regioni e le province autonome sarebbero state chiamate a individuare con legge; conseguenza dell'idoneità delle aree era l'applicazione del regime agevolato di cui all'art. 22 già ricordato. In secondo luogo, vi erano le aree *non idonee*, le quali avrebbero determinato una *«elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni»*¹⁰⁷, ai sensi del par. 17 delle linee guida di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 29 maggio 2010, espressamente richiamate dal decreto ministeriale del 2024. Da ultimo, con criterio residuale si riconoscevano le aree *ordinarie* presso cui non sarebbero state applicabili le agevolazioni procedurali di cui all'art. 22, né sarebbe sussistita alcuna indicazione presuntiva di scarsa idoneità ad accogliere gli impianti, come del resto già precisava il settimo comma dell'art. 20¹⁰⁸. L'art. 7 del d.m. disponeva poi, quali criteri per l'individuazione da parte regionale delle aree secondo la ripartizione descritta: la necessità di tener conto degli obiettivi di decarbonizzazione, delle esigenze di

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 262-263.

¹⁰⁷ Così il par. 17 dell'Allegato al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 29 maggio 2010 a cui il decreto del 21 giugno 2024 fa espresso rinvio quanto al regime delle aree non idonee.

¹⁰⁸ A queste tre tipologie di aree nel d.m. 21 giugno 2024 se ne aggiungeva una quarta, di ordine speciale, relativa alle “aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra”, ossia «*le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199*».

tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, oltre che dell'agricoltura; la possibilità di modulare l'idoneità o meno delle aree anche a seconda della tecnologia degli impianti; la possibilità – e non l'obbligo – di far salve le aree idonee *ex lege* di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021. Ancora, si prevedeva in via diretta la non idoneità delle aree *ex art.* 136, lett. *a* e *b* del codice dei beni culturali e del paesaggio e la possibilità per le regioni da un lato di individuare come non idonee le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela codicistica e dall'altro di stabilire una fascia di rispetto dal perimetro di detti beni fino a un massimo di sette chilometri.

Sennonché, con sentenza n. 9155 del 13 maggio 2025¹⁰⁹, la Terza Sezione del T.A.R. del Lazio ha annullato l'art. 7, commi 2 e 3, del c.d. Decreto Aree idonee censurando la carenza di specificità e di omogeneità dei criteri forniti alle regioni in vista dell'individuazione delle aree e l'assenza di una disciplina transitoria per i progetti di impianto localizzati nelle aree tipizzate al comma ottavo.

Ebbene, a fronte di questo quadro decisamente complicato, invece che rimettere mano al decreto secondo le indicazioni ricevute dal giudice amministrativo¹¹⁰, il Governo ha deciso di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza (d.l. n. 175 del 2025, convertito con modificazioni nella legge n. 4 del 2026) per riscrivere *ex novo* la disciplina in tema di aree idonee, tramite l'introduzione degli artt. 11-*bis* ss. all'interno del testo unico sulle rinnovabili.

6.1. Le aree idonee individuate dal legislatore statale

Al centro del nuovo sistema vi sono le aree la cui idoneità è oggi stabilmente sancita per determinazione legislativa al primo comma del nuovo art. 11-*bis*. Mentre nel regime previgente alle aree elencate all'ottavo comma dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 era riconosciuta una funzione temporanea atta a garantire l'accelerazione delle procedure in talune porzioni di territorio nell'attesa della formazione delle leggi regionali di cui all'art. 20, comma 4, per converso, nella disciplina introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 il rapporto tra le aree idonee statali e quelle individuate dalle regioni risulta invertito: il nucleo fondamentale delle aree idonee è ora rappresentato da quelle fissate direttamente dal legislatore statale, mentre alle regioni è attribuito il compito residuale di individuarne di *ulteriori*. In sostanza, in assenza di un preliminare confronto sul punto nella sede della Conferenza unificata, il legislatore statale ha avocato stabilmente a sé il potere di individuazione delle aree idonee che in via strutturale nel regime precedente spettava alle regioni e alle province autonome, lasciando a queste ultime uno spazio residuale di individuazione di ulteriori zone presso cui applicare le medesime semplificazioni procedurali.

¹⁰⁹ T.A.R. Lazio, Roma, III, 13 maggio 2025, n. 9155.

¹¹⁰ Si segnala comunque che avverso la sentenza del T.A.R. Lazio al momento in cui si scrive pende l'impugnazione proposta dal MASAF e dal MASE, su cui dovrà pronunciarsi il Consiglio di Stato.

Al proposito è utile ricordare che la disciplina delle aree idonee *ex lege* contenuta nel decreto RED II si caratterizzava per una portata interinale, atteso che le tipologie di zone ivi elencate si sarebbero dovute considerare idonee «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1». La questione del carattere provvisorio ovvero permanente dell'idoneità delle aree incluse nell'elenco di cui al citato ottavo comma – o, in altre parole, la possibilità per le regioni di revocare detta qualità a tali aree – ha formato un punto particolarmente controverso. Nel c.d. Decreto Aree idonee, in particolare, era stata riaffermata la portata temporanea della previsione, attribuendo alle regioni non già l'obbligo, bensì la mera facoltà di far salve le superfici elencate all'ottavo comma dell'art. 20. Sul punto si è pronunciato il T.A.R. del Lazio nella già menzionata sentenza n. 9155 del 2025, non tanto per dichiarare illegittima la scelta ministeriale dell'attribuzione di detta facoltà in luogo di un obbligo, quanto per censurare la carenza di un regime transitorio volto a salvaguardare i progetti già presentati contro l'eventuale perdita del carattere di idoneità delle aree prescelte¹¹¹.

Nel sistema vigente, ora incorporato nel testo unico, l'art. 11-*bis*, comma 1, reca la disciplina delle aree idonee *ex lege* su terraferma, mentre l'art. 11-*ter* si riferisce alle aree idonee a mare¹¹². Il primo comma dell'art. 11-*bis*, dispone perentoriamente che «sono considerate idonee all'installazione degli impianti» le tipologie di aree elencate alle successive lettere da *a* a *m*. A completare la stabilizzazione delle aree idonee *ex lege* vi è il terzo comma della disposizione in commento, ove si afferma espressamente che le aree idonee individuate con legge regionale sono «ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1».

Quanto all'elenco delle aree idonee *ope legis*, vi è da dire che questo non si allontana particolarmente dal catalogo di aree previsto al comma ottavo dell'art. 20 previgente, salvo taluni scostamenti di dettaglio e un'assenza invero molto significativa.

¹¹¹ T.A.R. Lazio, Roma, n. 9155 del 2025, cit., punto n. 8.2 in diritto.

¹¹² L'art. 11-*ter* (“Aree idonee a mare”) rinvia ai piani di gestione dello spazio marittimo quanto all'individuazione delle aree idonee all'installazione delle infrastrutture FER *offshore* (comma 1), precisando però la diretta idoneità *ope legis* delle piattaforme petrolifere in disuso e delle aree distanti due miglia nautiche da ciascuna piattaforma (comma 2, lett. *a*), nonché dei porti, per gli impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata e previa variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica (comma 2, lett. *b*). In generale, sul tema degli impianti *offshore*, si rinvia a F. ROMANA D'AMICO, *Impianti offshore: l'insediamento delle fonti di energia rinnovabile nel paesaggio costiero*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2024, pp. 146 ss.; N. SPADARO, *L'eolico offshore: difficoltà procedurali interne e spunti per una riflessione comparativa con la Gran Bretagna*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4, 2022, pp. 1041 ss.; A. INSOLIA, *Energie rinnovabili offshore e integrazione sistemica tra diritto internazionale del mare, dell'ambiente e degli investimenti*, in questa *Rivista*, n. 30, 2025, pp. 160 ss.

Circa gli scostamenti di minima si deve fare riferimento alle lettere *g*, *b*, e *i*, recanti l' idoneità di certe tipologie di aree demaniali¹¹³ e alla lettera *m* che in tema di impianti FER in area agricola introduce delle modificazioni rispetto a quanto disponeva la lett. *c-ter* del previgente sistema¹¹⁴.

La novità più significativa, però, consiste nella mancata riproduzione nel nuovo elenco di una previsione analoga a quella contenuta nella previgente lett. *c-quater* dell'art. 20, comma 8. A tale voce – introdotta con il c.d. Decreto Aiuti 2022 (art. 6, comma 1, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni in legge 15 agosto 2022, n. 91) – era affidato il compito di generalizzare l'applicabilità del regime semplificato¹¹⁵, con l'esclusione dei soli casi di impianti localizzati in aree propriamente sottoposte a vincolo¹¹⁶ e facendo comunque salva l' idoneità delle aree elencate alle lett. da *a* a *c-ter*, quand'anche queste fossero sottoposte a tutela paesaggistica. Sebbene la mancata inclusione di un'analoga previsione nel nuovo novero delle aree idonee sia stata criticata dagli operatori del settore, essa deve ritenersi coerente con il passaggio dal carattere provvisorio a definitivo dell' idoneità di dette aree. Se così non fosse, infatti, il margine di operatività riconosciuto al legislatore regionale risulterebbe sostanzialmente inesistente.

Come si vedrà, peraltro, una previsione simile a quella della vecchia lett. *c-quater*, ma con taluni non irrilevanti aspetti differenti, ricompare nel testo unico non già quale tipologia di area idonea, bensì nella veste di criterio/divieto a cui le regioni debbono attenersi nella sede legislativa di individuazione delle aree idonee.

¹¹³ Si tratta di: «g) *i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'articolo 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste*; h) *i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'articolo 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175*; i) *i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, di proprietà dello Stato, non contemplati in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali individuati dalla medesima Agenzia di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse, ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41*».

¹¹⁴ Segnatamente, le aree indicate alla lett. *c-ter* del previgente art. 20, comma 8, sono riprodotte senza alterazioni sostanziali alla lett. *m*, ma sono oggi riferite ai soli impianti di produzione di biometano e non più al fotovoltaico anche con moduli a terra.

¹¹⁵ Sul punto, cfr. Cons. Stato, IV, 30 dicembre 2025, n. 10383, che al punto n. 7.4.1 osserva che «[i]l d.lgs. n. 50 del 2022, introducendo nel comma 8 la lettera *c-quater*, ha infatti voluto estendere le aree legislativamente qualificate idonee, aggiungendo a terreni già caratterizzati dalla presenza di insediamenti produttivi di vario genere (contemplate alle lettere 'a', 'b', 'c', 'c-bis', 'c-bis.1' e 'c-ter', anche (*c-quater*) superfici non ancora modificate da attività antropiche. Tale intervento normativo è dunque ispirato da una *ratio* chiaramente favorevole all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili ed è diretto all'estensione delle aree che possono contenerli» e che «la lettera *c-quater*, riferendosi a zone non antropizzate e ancora paesaggisticamente integre, consente l'installazione degli impianti a condizioni più restrittive rispetto alle ipotesi già intaccate dall'intervento umano, contemplate dalle lettere che la precedono».

¹¹⁶ Strumentale a ciò era anche la progressiva riduzione – fino alla sostanziale eliminazione – della rilevanza paesaggistica della scelta localizzativa degli impianti FER all'interno di aree contermini alle zone sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004. Sul punto, cfr. F. BLASI, *La fascia di rispetto non estende la tutela del bene culturale dall'installazione di impianti di energie rinnovabili, ma disapplica soltanto il regime di semplificazione procedimentale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 2025, pp. 155 ss., oltre che, se si vuole, F. SCATTOLIN, *Energie*, cit., p. 360.

6.2. La procedura regionale di individuazione delle ulteriori aree idonee

Tra le principali innovazioni apportate dal d.l. n. 175 del 2025 in tema di aree idonee all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili vi è la totale riscrittura della procedura preordinata alla loro individuazione da parte delle regioni e delle province autonome.

Come si è ricordato, l'art. 20 del decreto RED II delineava un meccanismo bifasico costituito in primo luogo dalla fissazione dei principi e dei criteri entro uno o più decreti ministeriali – poi materializzatisi nel d.m. 21 giugno 2024 –, seguito dalla individuazione vera e propria delle aree con legge regionale in conformità alle linee guida ministeriali. Per converso, nel sistema attualmente in vigore è scomparso il riferimento alla decretazione ministeriale ed è invece lo stesso art. 11-*bis*, al quarto comma, a fissare direttamente i criteri e i principi a cui dovranno attenersi i legislatori regionali.

Più nel dettaglio, i criteri e i principi fissati al quarto comma sono in primo luogo volti alla salvaguardia dei valori territoriali dal punto di vista culturale, paesaggistico, della qualità dell'aria e delle acque, delle aree agricole e forestali (lett. *a*), nonché in relazione alle specificità delle zone incluse nella rete Natura 2000, delle zone umide secondo la Convenzione di Ramsar e dei siti UNESCO¹¹⁷ (lett. *b*).

In secondo luogo – con previsione analoga a quella dell'art. 7, comma 2, lett. *b* del d.m. 21 giugno 2024 – è prevista la possibilità per le regioni di differenziare la qualifica di idoneità delle aree anche in relazione alla tipologia tecnologica degli impianti e alla potenza dei medesimi (lett. *c*), con la conseguenza, per esempio, che una determinata area di cui si voglia preservare la qualità panoramica potrà essere qualificata come idonea per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza complessiva limitata e non invece ai fini dell'installazione di pale eoliche.

È impedita, poi, l'introduzione di divieti generalizzati alla realizzazione di impianti FER, anche al di fuori delle aree idonee (lett. *d*): si tratta di una previsione conforme all'orientamento costante della Corte costituzionale¹¹⁸ che, come si dirà, sembra riaprire uno spiraglio all'ammissibilità dell'individuazione delle aree non idonee da parte regionale.

Diversi dei punti all'elenco dei criteri di cui al quarto comma orientano il legislatore regionale verso la definizione prioritaria dei c.d. *brownfields* come aree idonee (lett. *e*, *i* e *l*); si tratta di previsioni che almeno in parte si sovrappongono all'art. 12, comma 7-*bis*, in cui sono individuate talune zone di accelerazione per determinazione legislativa, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

Quanto al rapporto tra aree idonee e le porzioni di territorio a destinazione agricola, si prevede che la quota di aree idonee debba obbligatoriamente essere ricompresa tra lo 0,8% e il 3% della SAU (superficie agricola utilizzata) di ciascuna regione (lett. *g*), salva la possibilità di prevedere un diverso limite massimo

¹¹⁷ All'interno delle zone di protezione dei siti UNESCO, l'art. 11-*quinquies* ammette l'installazione dei soli impianti sottoposti al regime dell'attività libera di cui all'Allegato A.

¹¹⁸ Cfr., *ex multis*, Corte cost., n. 216 del 2022, cit.; n. 69 del 2018, cit.; n. 106 del 2020, cit.

per ciascun comune (lett. *b*); inoltre, è rimarcata la rilevanza della presenza di attività produttive e di aziende agricole insediate sul territorio, al fine di favorire l'autoconsumo di energia rinnovabile e la costituzione di CER (lett. *f*).

Discorso a parte merita la lett. *m* dell'elenco in commento, il cui scopo dichiarato è quello di «*bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico*». A tal fine è fatto divieto alle regioni di «*qualificare come idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio né quelle incluse in una fascia di rispetto di tre chilometri, nel caso di impianti eolici, e di cinquecento metri, nel caso di impianti fotovoltaici, dal perimetro dei beni medesimi, né identificare aree idonee ove le caratteristiche degli impianti da realizzare siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici*».

Come si vede, la disposizione in esame non si limita alla mera riproposizione quale divieto per il legislatore regionale di quanto già disponeva l'abrogata lett. *c-quater* dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021¹¹⁹, ossia, con criterio residuale, la qualificazione come idonee *ex lege* delle aree non incluse nel perimetro dei beni sottoposti alla tutela codicistica¹²⁰. Da un lato, infatti, nel sistema previgente nulla avrebbe impedito alle regioni di sancire con legge l'idoneità di almeno alcune porzioni di tali aree, in particolare di certe zone sottoposte alla tutela paesaggistica *ope legis* ai sensi dell'art. 142 del codice¹²¹; dall'altro le fasce di rispetto di cui alla lett. *c-quater* si riferivano ai soli beni culturali e ai vincoli paesaggistici provvedimentali¹²². La lett. *m* attualmente in vigore, per converso, stabilisce un divieto non aggirabile dal legislatore regionale che esclude a priori l'idoneità all'installazione di impianti FER di superfici molto estese, rispetto alle quali almeno in parte non vi è la certezza di un concreto valore paesaggistico tale da giustificare detto monolitico divieto. Se si considera, infatti, il caso limite delle fasce di rispetto di tre chilometri rilevanti per le infrastrutture eoliche applicate a certi beni tutelati ai sensi dell'art. 142 del codice, ben si comprende

¹¹⁹ Con la circolare n. 2 del 29 gennaio 2026 il MiC ha precisato che il divieto contenuto nella lett. *m* in commento costituisce esclusivamente un criterio di cui è destinatario il legislatore regionale «*e non va pertanto utilizzato direttamente come strumento per la determinazione delle aree idonee in assenza di tali normative regionali*».

¹²⁰ La lett. *c-quater*, come detto abrogata dal d.l. n. 175 del 2025, prevedeva quali aree idonee *ex lege* «*[...] le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera b), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387*».

¹²¹ Il d.m. 21 giugno 2024, infatti, all'art. 7, comma 3, primo periodo, disponeva la non idoneità – e, quindi, l'implicito divieto di inclusione nel novero delle aree idonee – soltanto dei beni culturali di cui all'art. 10 e delle aree tutelate ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettere *a* (cose immobili connotate da bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica) e *b* (ville, giardini e parchi), del codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹²² È pur vero che il secondo periodo della disposizione citata alla nota precedente – oggetto, come detto, di annullamento da parte del giudice amministrativo (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 9155 del 2025, cit.) – attribuiva alle regioni la facoltà di stabilire fasce di rispetto estese fino a sette chilometri dal perimetro dei beni tutelati; ma si trattava appunto di una facoltà, peraltro da esercitarsi secondo proporzionalità e differenziando tale previsione in base alla tipologia di impianti.

come la quota del territorio nazionale coperta dal divieto in esame rischi di essere ingiustificatamente sproporzionata rispetto agli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione.

In effetti, lo spazio riconosciuto al legislatore regionale risulta molto risicato: in una direzione gli viene fatto divieto di mettere in discussione le qualifiche di idoneità *ope legis* delle aree idonee statali elencate al primo comma dell'art. 11-*bis*, mentre nell'altra gli è in radice impedito di includere tra le aree idonee tutte quelle sottoposte a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio estese alle relative fasce di rispetto¹²³.

La questione nodale, infatti, non attiene tanto alla maggiore o minore propensione dell'attuale sistema rispetto al precedente circa il *favor* per le fonti rinnovabili o, viceversa, per la preservazione dei valori estetico-percettivi dei territori, quanto piuttosto all'evidente riduzione della capacità degli strumenti giuridici oggi in vigore di adattarsi all'elevata complessità che caratterizza in concreto l'intreccio degli interessi pubblici coinvolti.

L'eliminazione del passaggio intermedio delle linee guida ministeriali (e il relativo iter di formazione largamente condiviso), l'angusto margine di operatività riservato alle regioni in sede di individuazione delle aree, il passaggio dalla tripartizione delle medesime (idonee-non idonee-ordinarie) alla logica binaria dell'idoneità-ordinarietà e la correlata attribuzione alla sola fonte legislativa, in luogo di quella provvedimentale, della capacità ordinante il sistema hanno complessivamente dato luogo a un regime forse di più agevole attuazione, ma senza dubbio più grossolano rispetto a quello – pur criticabile sotto molti aspetti – previgente.

In particolare, si ritiene di doversi soffermare sull'implicita obliterazione della categoria delle *aree non idonee*. Abrogato l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 che ne faceva menzione e perduto il riferimento al d.m. 21 giugno 2024, che tramite il richiamo alle linee guida del 2010 ne recava la disciplina, tale figura si direbbe ormai espulsa dall'ordito normativo. Questa scelta, motivata dalle ragioni della semplificazione amministrativa, sembra tuttavia non tenere conto di una certa capacità di tenuta complessiva del sistema in termini di certezza del diritto – e, quindi, di concreta semplificazione nei rapporti tra operatori economici e pubblica amministrazione – a cui la categoria delle aree non idonee avrebbe potuto contribuire.

La scelta operata con il d.m. 21 giugno 2024 circa la tripartizione delle aree avrebbe in primo luogo permesso di superare la critica mossa dalla dottrina secondo cui è «concettualmente erroneo individuare le aree idonee mediante norme primarie cristallizzate»¹²⁴ in quanto predisponendo il meccanismo più rapido

¹²³ A titolo esemplificativo si segnala una stima svolta dalla Regione Umbria secondo cui appena il 4% del territorio regionale potrebbe essere incluso tra le aree idonee ulteriori individuate ai sensi del quarto comma dell'art. 11-*bis* (v. il [sito istituzionale](#) della regione).

¹²⁴ S. AMOROSINO, *La "dialettica"*, cit., p. 276.

possibile per la definizione delle aree idonee, come richiesto dall'urgenza di incrementare la produzione di energia pulita, riservando una separata procedura di pianificazione, più approfondita e strettamente ancorata alle peculiari caratteristiche dei territori che sarebbero emerse nell'istruttoria procedimentale, per la preservazione dei siti più fragili dal punto di vista paesaggistico.

Tale opzione, inoltre, avrebbe concorso a una maggiore chiarezza complessiva del sistema, rendendo edotti gli operatori economici sul rischio di un esito sfavorevole delle procedure relative ai progetti di impianti ivi situati, orientandoli verso localizzazioni meno impattanti sui valori territoriali a cui si sarebbero correlate procedure abilitative più spedite in quanto meno conflittuali.

A dire il vero, un argomento in favore della perdurante rilevanza della categoria delle aree non idonee si ritrova tra i criteri di cui è destinatario il legislatore regionale fissati al comma quarto dell'art. 11-*bis*. Il riferimento, in particolare, è alla lett. *d*, che prescrive la *«impossibilità di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo e dall'articolo 11-quinquies del presente decreto»*.

Orbene, essendo espressamente proibita la previsione di divieti generali e astratti, dovrebbe ammettersi l'introduzione di prescrizioni dalla consistenza minore, qual è la qualifica di non idoneità nei termini espressi al par. 17 delle linee guida del 2010. Essa, infatti, non solo non determina l'introduzione di divieti all'installazione, dal momento che si manifesta in una indicazione agli operatori circa la *«elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni»* dovuta all'incompatibilità dei valori territoriali con l'installazione degli impianti, né ha carattere generale e astratto, atteso che l'individuazione delle aree non idonee ai sensi del par. 17 citato è svolta *«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»*.

Una sede che si presterebbe particolarmente a ospitare simili prescrizioni è quella della pianificazione paesaggistica, che potrebbe invero trovare una peculiare rivitalizzazione qualora si intendesse valorizzare il periodo finale dell'art. 11-*bis*, comma 4, lett. *m*, nella parte in cui è posto il divieto, per il legislatore regionale, di *«identificare aree idonee ove le caratteristiche degli impianti da realizzare siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici»*.

6.3. Le semplificazioni applicabili ai procedimenti afferenti agli impianti localizzati in area idonea

Alle procedure amministrative relative ai progetti di impianto localizzati nelle aree idonee individuate secondo le modalità descritte si applicano le agevolazioni previste all'art. 11-*quater* del testo unico.

La disposizione non si discosta dal previgente art. 22 del d.lgs. n. 199 del 2021 poiché prevede, per gli interventi sottoposti al regime dell'attività libera e alla PAS, che non sia richiesta l'autorizzazione paesaggistica e comunque – anche per i casi di autorizzazione unica – che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprima con parere obbligatorio non vincolante all'interno dei procedimenti concentrati; decorso il termine senza che l'autorità citata si sia espressa, infine, l'amministrazione competente procede comunque sulla domanda di autorizzazione. Nelle sole ipotesi di autorizzazione unica, poi, si registra la riduzione dei termini procedurali di un terzo.

Nei casi in cui il progetto di impianto ricada solo parzialmente in area idonea, il terzo comma esclude l'applicabilità delle semplificazioni descritte. Su questo punto, peraltro, nessuna precisazione è rivolta alle infrastrutture di connessione alla rete, solitamente interrato e sviluppate su lunghe distanze; pertanto, laddove – com'è facile che accada – tali opere dovessero attraversare porzioni di territorio anche al di fuori delle aree idonee, una interpretazione rigorosa dell'art. 11-*quater*, dovrebbe determinare l'inapplicabilità del regime agevolato alle procedure relative agli impianti a cui le opere in commento sono asservite.

Quelle disciplinate all'art. 11-*quater* non sono, tuttavia, le uniche conseguenze derivanti dall'idoneità delle aree. Si è già anticipato, infatti, che con il correttivo al testo unico sono stati integrati il primo comma dell'art. 7 in tema di attività libera e il secondo comma dell'art. 8 recante la disciplina della PAS, prevedendo in entrambi i casi che gli interventi subordinati a tali regimi amministrativi *«che ricadano in aree classificate come idonee o in zone di accelerazione ai sensi dell'articolo 12, sono non contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati, nonché compatibili con gli strumenti urbanistici approvati e con i regolamenti edilizi vigenti»*.

Tale previsione ribalta i rapporti tra la disciplina urbanistica e la diffusione degli impianti FER sul territorio: mentre la formulazione originaria degli artt. 7 e 8 predicava la necessaria compatibilità degli interventi *«con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e non contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati»*, in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 178 del 2025, quantomeno nei casi in cui gli interventi ricadano in area idonea (art. 11-*bis* ss.) o all'interno di una zona di accelerazione (art. 12), vige in favore degli stessi una presunzione assoluta di compatibilità urbanistica e di sostanziale prevalenza nei confronti del piano urbanistico comunale.

Sulla previsione, peraltro, si era soffermato il Consiglio di Stato in veste consultiva¹²⁵, osservando come tale compatibilità non possa potesse giustificazione se non nel previo vaglio degli strumenti urbanistici ed edilizi nella sede pianificatoria di individuazione delle aree idonee e delle zone di accelerazione. Ebbene, mentre – notavano i giudici – il procedimento di individuazione delle aree idonee ai sensi del

¹²⁵ Cons. Stato, parere n. 1165 del 2025, cit., punto n. 10.1.

d.m. 21 giugno 2024 si sarebbe dovuto svolgere «*garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali*»¹²⁶, analoga garanzia non era prevista nel procedimento di individuazione delle zone di accelerazione di cui all'art. 12. Per tali ragioni, la Sezione consultiva suggeriva di modificare la disposizione, ritenendo «preferibile una diversa formulazione che sia evocativa dei necessari passaggi di verifica della suddetta compatibilità in relazione alle competenze degli enti locali in materia di assetto del territorio, al fine di scongiurarne un effetto di compressione che potrebbe risultare non coerente con gli artt. 5 e 118 della Costituzione»¹²⁷.

Peraltro, come si è detto, non molto tempo dopo la pubblicazione del parere in commento, tramite lo strumento della decretazione d'urgenza il Governo ha modificato radicalmente la disciplina relativa alle aree idonee e alla loro individuazione, tra l'altro consegnando di fatto all'irrelevanza giuridica il decreto ministeriale del giugno 2024. Poiché nessun ruolo è oggi attribuito a tale decreto, si è perso anche l'inciso ivi contenuto inerente al necessario coinvolgimento degli enti locali.

In tempi ancor più recenti, però, si è aggiunto un ulteriore passaggio, con cui il legislatore ha infine recepito almeno formalmente l'indicazione ricevuta dalla Sezione consultiva. Con riferimento alle aree idonee, in sede di conversione del d.l. n. 175 del 2025 nella legge n. 4 del 16 gennaio 2026 è stato modificato il terzo comma del nuovo art. 11-*bis*, che ora prevede che debba essere garantito dal legislatore regionale «*l'opportuno coinvolgimento degli enti locali*» in sede di individuazione delle aree idonee. Quanto alle zone di accelerazione, invece, già con il correttivo al testo unico si è previsto che nell'iter di formazione del Piano di designazione delle zone di accelerazione debba essere garantita la partecipazione degli enti locali.

Cionondimeno, è lecito dubitare che gli accennati riferimenti al coinvolgimento degli enti locali contenuti oggi agli artt. 11-*bis* e 12 siano sufficienti a salvaguardare il nucleo minimo della potestà urbanistica comunale. Non si vede, infatti, come potrebbero le amministrazioni comunali concretamente scongiurare in via preventiva e astratta la realizzazione di interventi non compatibili con l'ordinato assetto del territorio tramite la partecipazione alla procedura amministrativa di designazione delle zone di accelerazione o, a maggior ragione, all'interno dell'iter di formazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ulteriori rispetto a quelle sancite al primo comma dell'art. 11-*bis*.

7. Le zone di accelerazione

Le zone di accelerazione sono state introdotte dalla Direttiva c.d. RED III (Direttiva (UE) 2023/2413), con cui l'Unione europea ha inteso dare al settore delle rinnovabili un impulso ulteriore rispetto al solo

¹²⁶ Così l'art. 1, comma 2, del d.m. 21 giugno 2024 richiamato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1165 del 2025.

¹²⁷ *Ibid.*

sistema delle aree idonee di cui alla precedente RED II (Direttiva (UE) 2018/2001). Il recepimento dell'art. 15-*quater* della Direttiva che ne reca la disciplina è disposto all'art. 12 del testo unico in commento. A mente della Direttiva RED III, le zone di accelerazione sono aree *«particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo»*¹²⁸, anche in virtù dell'introduzione delle opportune misure di ripristino e mitigazione. Tali zone dovrebbero beneficiare di una presunzione di assenza di effetti negativi significativi sul territorio interessato¹²⁹ – anche in ragione della sottoposizione a valutazione ambientale strategica del piano al cui interno vengono designate¹³⁰, della partecipazione delle comunità territoriali al processo di individuazione¹³¹ e di una costante attività di monitoraggio post-designazione¹³² – tale da giustificare l'esenzione dalla valutazione di impatto ambientale del singolo progetto di impianto¹³³.

Quanto alla disciplina di maggior dettaglio, l'art. 15-*quater* della Direttiva fissava al 21 febbraio 2026 il termine entro cui dovrebbero essere approvati i piani di designazione delle zone di accelerazione sulla base della mappatura svolta ai sensi dell'art. 15-*ter* dando priorità alle zone già oggetto di trasformazione e impermeabilizzazione (lett. *a*) e, per converso, escludendo le aree rientranti nella rete Natura 2000 o in altri regimi di nazionali di protezione della natura (lett. *b*). Da ultimo, l'art. 15-*quinquies* dispone la necessaria partecipazione del pubblico interessato alla designazione delle zone di accelerazione; più in generale, la norma valorizza la partecipazione diretta e indiretta delle comunità locali a tutti i progetti in materia di energie rinnovabili quale elemento imprescindibile ai fini dell'accettabilità sociale di tali progetti.

Quanto al recepimento nell'ordinamento interno, l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 190 del 2024 contiene la definizione dell'istituto, quali *«zone sufficientemente omogenee in cui la diffusione di uno o più tipi specifici di energia da fonti rinnovabili non comporti impatti ambientali significativi, tenuto conto della specificità della zona e della tipologia di tecnologia di energia rinnovabile»*. Obiettivo primario dell'individuazione delle aree in commento è il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC, dovendosi però escludere da tali ambiti *«le aree a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali, a eccezione delle superfici artificiali ed edificate esistenti situate in tali zone»*.

Quale adempimento preliminare all'individuazione vera e propria svolta dalle regioni, il primo comma dell'art. 12 affida al GSE l'operazione di mappatura del territorio nazionale descritta all'art. 15-*ter* della

¹²⁸ Così la Direttiva (UE) 2023/2413, al considerando n. 26.

¹²⁹ Ivi, considerando n. 33.

¹³⁰ Ivi, considerando n. 28.

¹³¹ Ivi, considerando n. 30.

¹³² Ivi, considerando n. 29.

¹³³ Ivi, considerando n. 33.

direttiva, della quale è altresì tenuto alla pubblicazione sul proprio sito internet¹³⁴ e all'aggiornamento periodico quantomeno in concomitanza con gli aggiornamenti del PNIEC.

Sulla base delle zone connotate da una elevata potenzialità ad accogliere gli impianti FER indicate nella mappa redatta dal GSE e all'interno del perimetro delle aree idonee di cui all'art. 11-*bis*, le regioni sono chiamate alla designazione vera e propria tramite l'approvazione di un Piano di individuazione delle zone di accelerazione terrestri¹³⁵, il cui contenuto minimo è rappresentato dalle superfici indicate al comma 7-*bis*; si tratta delle «*aree industriali, come definite dagli strumenti urbanistici regionali, sovracomunali o comunali comunque denominati, situate nelle aree individuate dal GSE con la citata mappatura*». L'inclusione delle zone in commento nel Piano di cui al quinto comma da parte regionale deve avvenire con priorità in relazione alle superfici già impermeabilizzate se non, *a fortiori*, in stato di vero e proprio degrado¹³⁶.

Rispetto alle zone di accelerazione di cui al citato comma 7-*bis*, peraltro, vi è un profilo di ambiguità della disciplina che vale la pena segnalare. Mentre ai sensi del quinto comma dell'art. 12 tutte le altre tipologie di zone di accelerazione sono individuate dalle regioni, oltre che «*sulla base della mappatura di cui al comma 1*», anche «*nell'ambito delle aree idonee individuate ai sensi dell'articolo 11-*bis*, comma 1*», con riferimento all'individuazione delle zone di accelerazione nei siti industriali di cui al comma 7-*bis*, permane il riferimento alla mappatura del GSE, ma non al fatto che esse debbano essere individuate all'interno del perimetro delle aree idonee *ex art. 11-*bis**. Ai fini della maggior comprensibilità e linearità del sistema sarebbe forse preferibile una configurazione dell'ambito delle zone di accelerazione come interamente inscritto all'interno del più ampio insieme delle aree idonee; ciò non toglie che un'interpretazione rigorosamente letterale del comma 7-*bis* dovrebbe indurre ad ammettere, quantomeno sul piano teorico, la possibile esistenza di zone di accelerazione che non siano al contempo qualificate come aree idonee.

Ad ogni modo, il progetto di Piano, la cui formazione deve svolgersi «*garantendo l'opportuno coinvolgimento delle comunità locali*»¹³⁷, è sottoposto a valutazione ambientale strategica secondo la procedura prevista per i piani subordinati alla VAS in sede statale, salva la riduzione della metà dei termini procedurali. In

¹³⁴ La mappatura delle zone di accelerazione è consultabile presso il [sito del GSE](#).

¹³⁵ Il comma sesto dell'art. 12 dispone poi l'approvazione di un Piano di individuazione delle zone di accelerazione marine nell'ambito delle aree idonee a mare di cui all'art. 11-*ter*.

¹³⁶ Dispone in tal senso l'art. 12, al secondo periodo del quinto comma, che in sede di definizione del Piano di individuazione delle zone di accelerazione «*le regioni e le province autonome includono prioritariamente le superfici artificiali ed edificate, le infrastrutture di trasporto e le zone immediatamente circostanti, i parcheggi, le aziende agricole, i siti di smaltimento dei rifiuti, i siti industriali e le aree industriali attrezzate, le miniere, i corpi idrici interni artificiali, i laghi o i bacini artificiali e, se del caso, i siti di trattamento delle acque reflue urbane, ivi inclusi i terreni degradati non utilizzabili per attività agricole. Sono altresì incluse prioritariamente le aree ove sono già presenti impianti a fonti rinnovabili e di stoccaggio dell'energia elettrica*».

¹³⁷ Tale inciso, assente nella formulazione originaria dell'art. 12 è stato aggiunto con il correttivo al testo unico del novembre 2025 (cfr. art. 12, d.lgs. n. 178 del 2025), colmando così una lacuna nel recepimento della direttiva RED III che impone agli Stati membri la predisposizione di procedure per l'individuazione delle zone di accelerazione che preveda la partecipazione delle comunità locali (cfr. considerando n. 30, art. 15-*quinquies*).

sede di VAS, al fine di evitare o ridurre l'impatto ambientale negativo che potrebbe comunque verificarsi, è contemplata la previsione delle opportune misure di mitigazione.

Da ultimo, il nono comma prevede la modifica e l'aggiornamento periodici dei Piani di individuazione delle zone di accelerazione terrestri e marittime, come minimo in concomitanza con le modifiche alla mappatura di cui al primo comma al fine di tenere conto degli aggiornamenti del PNIEC.

La procedura di individuazione appena descritta è strumentale all'applicazione delle semplificazioni disciplinate al decimo comma dell'art. 12 alle procedure relative agli impianti FER localizzati nelle zone interessate.

In realtà, con riferimento ai regimi dell'attività libera e della PAS non vi sono differenze di rilievo rispetto alle semplificazioni previste per le procedure abilitative in area idonea. Il primo periodo del decimo comma dell'art. 12, infatti, si limita a replicare quanto previsto all'art. 11-*quater*, primo comma, primo periodo, nel disporre che la *«realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insista nelle zone di accelerazione non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso ai sensi degli articoli 7 e 8»*. Lo stesso dicasi per la previsione di cui al secondo periodo, lett. *a*, del comma 10 citato, relativa alle procedure sottoposte ad autorizzazione unica, a mente della quale *«si applicano le disposizioni di cui all'articolo 11-*quater*, comma 1, secondo, terzo e quarto periodo»*.

L'unica previsione non ridondante rispetto all'art. 11-*quater* e perciò rappresentativa del reale *proprium* dell'istituto delle zone di accelerazione risiede nella lett. *b* del secondo periodo della disposizione in commento. La norma dispone, per quanto concerne i progetti subordinati all'acquisizione dell'autorizzazione unica localizzati all'interno delle zone di accelerazione, l'esenzione dalla sottoposizione a valutazione di impatto ambientale, *«a condizione che il progetto contempli le misure di mitigazione stabilite in sede di valutazione ambientale strategica dei Piani di cui ai commi 5 e 6»*.

In sintesi, la reale portata semplificatoria delle procedure applicabili ai progetti di impianto localizzati all'interno delle zone di accelerazione è significativa soltanto con riferimento al regime dell'autorizzazione unica, mentre nulla aggiunge alle agevolazioni relative alle aree idonee con riferimento alle installazioni liberamente realizzabili o subordinate all'espletamento della PAS. In tali ipotesi, pertanto, non vi sono ragioni che spingano gli operatori economici del settore a preferire le localizzazioni interne alle zone di accelerazione rispetto a quelle semplicemente in area idonea, in cui il rischio di pregiudizio per il paesaggio e gli ecosistemi è più elevato.

Il discorso sarebbe diverso – e vi sarebbe una portata concreta delle semplificazioni descritte anche nell'ambito dell'attività libera e della PAS – accedendo alla tesi per cui solo le zone di accelerazione di cui all'art. 12, comma 5, dovrebbero essere individuate dalle regioni all'interno del perimetro delle aree idonee

ex art. 11-bis, mentre le zone di accelerazione di tipo industriale disciplinate al comma *7-bis* dell'art. 12 potrebbero essere individuate anche al di fuori dell'ambito delle aree idonee. In tale ipotesi, evidentemente, si avrebbe a che fare con delle possibili localizzazioni degli impianti le cui procedure abilitative non potrebbero beneficiare direttamente delle agevolazioni di cui all'art. 11-*quater* in ragione del mancato inserimento tra le aree idonee, di tal che la loro designazione come zone di accelerazione ai sensi dell'art. 12, comma *7-bis*, porterebbe, in ossequio a quanto disposto dal decimo comma del medesimo articolo, a un'estensione del regime semplificato altrimenti non applicabile.

8. Alcuni cenni conclusivi circa l'amministrazione della complessità e la fuga dal procedimento

Conclusivamente, si può ritenere che il d.lgs. n. 190 del 2024 – soprattutto a valle del correttivo di cui al d.lgs. n. 178 del 2025 – abbia reso più lineare e comprensibile una normativa in precedenza labirintica.

In tal senso, il riordino dei regimi abilitativi, il coordinamento degli stessi con le discipline settoriali, la precisazione circa la natura giuridica provvedimento della PAS e più in generale la convergenza in un unico testo dell'intero corpo normativo rilevante in tema di regimi amministrativi per l'installazione degli impianti FER¹³⁸, sono tutte innovazioni dalla portata propriamente semplificatoria, in quanto militano nel senso della razionalizzazione della disciplina e della sua decifrabilità tanto in favore degli operatori economici quanto delle amministrazioni competenti al rilascio dei titoli abilitativi.

Vi è però da dire che nel corpo normativo in commento la semplificazione, in realtà, assume anche le sembianze dell'accelerazione esasperata dell'agire amministrativo e della compressione degli spazi e dei tempi procedimentali¹³⁹. In questi termini, essa accompagna la scelta assiologica alla base del principio

¹³⁸ In verità, l'unificazione normativa non opera in termini assoluti, dal momento che persistono alcune norme di legge pur rilevanti, ma collocate al di fuori del testo unico. Tra queste si può evidenziare l'art. 7 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. Decreto Aiuti, convertito con modificazioni in legge 15 luglio 2022, n. 91) applicabile alle ipotesi in cui, stante un conflitto tra amministrazioni, il provvedimento di VIA statale risulti in concreto sostituito dalla deliberazione del Consiglio dei ministri *ex art. 5*, comma 2, lett. *c-bis*, della legge n. 400 del 1988, nonché ai sensi dell'art. 14-*quinqies* della legge n. 241 del 1990; prevede il secondo comma dell'art. 7 cit. che queste determinazioni confluiscono nel procedimento unico oggi disciplinato all'art. 9 del testo unico, che deve perentoriamente concludersi entro 60 giorni. Occorre poi segnalare l'art. 11 del d.l. 1° marzo 2022, n. 17 (convertito con modificazioni in legge 27 aprile 2022, n. 34), che al comma *1-bis* prevede la libera realizzabilità, in presenza delle stringenti condizioni ivi descritte, degli impianti agrivoltaici in area agricola; sul punto sia consentito il rinvio a F. SCATTOLIN, *L'integrazione tra agricoltura ed energie rinnovabili tramite l'innovazione tecnologica: prospettive e criticità dei sistemi agrivoltaici*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2024, pp. 280 ss.

¹³⁹ Particolarmente centrata è l'osservazione critica di G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione e regime delle energie rinnovabili*, *op. cit.*, p. 72, secondo cui «si punta sulla semplificazione delle procedure anziché riorganizzare il quadro delle competenze, come se il cuore del problema fosse la lentezza degli adempimenti e non i contrasti fra le diverse amministrazioni coinvolte, mentre è evidente che la lunghezza delle procedure è un sintomo del problema e non la sua causa».

dell'interesse pubblico prevalente alla realizzazione degli impianti e la conseguente gerarchizzazione dei valori costituzionali in sede di bilanciamento¹⁴⁰.

Espressione del prevalente principio di massima diffusione degli impianti FER è soprattutto la disciplina delle agevolazioni procedurali applicabili in ragione della localizzazione degli impianti. Va detto che il nuovo regime delle aree idonee, trapiantato d'urgenza all'interno del testo unico tramite il d.l. n. 175 del 2025, presenta delle criticità che trascendono il tema del rapporto tra rinnovabili e interessi territoriali sensibili e riguardano più in generale l'incapacità degli strumenti giuridici in commento di governare la complessità della materia¹⁴¹.

Anzitutto, sebbene in virtù dell'interesse pubblico prevalente alla diffusione degli impianti in parola una certa compressione della potestà urbanistica comunale sia inevitabile, ciò non pare comunque sufficiente a giustificare il sacrificio completo in relazione ai progetti di impianto localizzati in area idonea o all'interno di una zona di accelerazione e subordinati al regime liberalizzato o alla PAS, di cui è predicata la compatibilità urbanistica ed edilizia *ex lege*. Come si è visto, infatti, la sola previsione di un coinvolgimento degli enti locali nelle procedure di individuazione delle aree idonee e di designazione delle zone di accelerazione non rappresenta un presidio soddisfacente a tutela degli artt. 5 e 118 della Costituzione.

Un ulteriore punto critico della disciplina esaminata attiene ai rapporti tra Stato e regioni in un ambito materiale, quello della *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»*, ricondotto dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla competenza legislativa concorrente. È pur vero che il giudice delle leggi ha più volte evidenziato che le politiche legislative volte al perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, escludendo quindi la possibilità per le regioni di «sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale»¹⁴²; tuttavia, l'impressione è che con il nuovo sistema delle aree idonee all'installazione degli impianti FER il legislatore statale, avocando a sé il potere di individuazione delle principali aree idonee e lasciando alle regioni il mero compito residuale di individuarne di ulteriori, si sia spinto al di là della sola determinazione dei principi fondamentali della materia.

¹⁴⁰ Su questo tema sia consentito il rinvio a F. SCATTOLIN, *Dall'integrazione alla gerarchizzazione degli interessi: il principio di massima diffusione degli impianti FER tra politica e alta amministrazione (commento a T.A.R. Umbria, I, 6 agosto 2024, nn. 589, 590, 591, 592)*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2025, pp. 695 ss.

¹⁴¹ Si precisa, peraltro, che in sede di conversione il Parlamento ha colmato una delle principali lacune del d.l. n. 175 del 2025, introducendo all'art. 2, comma 1-*bis*, la disciplina transitoria in base alla quale la normativa introdotta agli artt. 11-*bis* ss. del testo unico non trova applicazione alle procedure in corso alla data di entrata in vigore del decreto, alle quali si applica, invece, la disciplina previgente.

¹⁴² Così Corte cost., n. 221 del 2022, cit.; in termini analoghi, cfr., *ex multis*, Corte cost., n. 177 del 2021, cit.; n. 77 del 2022, cit.

L'erosione delle prerogative regionali, peraltro, è riscontrabile anche nello svilimento del ruolo della Conferenza unificata, palesatasi soprattutto in occasione degli interventi normativi di novembre 2025. Il correttivo al testo unico (d.lgs. n. 178 del 2025), come si è ricordato, è stato approvato dando conto della “*mancata intesa*” in Conferenza unificata, sebbene tale intesa figurasse tra i presupposti dell'esercizio della funzione legislativa delegata ai sensi dell'art. 26, comma 7, della legge n. 118 del 2022. Quanto al c.d. Decreto Transizione 5.0 (d.l. n. 175 del 2025), la sua approvazione in via d'urgenza appena una manciata di giorni in anticipo rispetto all'approvazione del correttivo lascia il dubbio che la ragione della mancata incorporazione della nuova disciplina di cui agli artt. 11-*bis* ss. all'interno del d.lgs. n. 178 del 2025 debba rintracciarsi proprio nell'intenzione di evitare la sottoposizione dell'articolato al vaglio della rappresentanza regionale, provinciale e comunale nella sede conferenziale. Un ulteriore profilo di arretramento della rilevanza della Conferenza è, infine, riscontrabile nel fatto che mentre nel vecchio regime i principi e i criteri per l'individuazione con legge regionale delle aree idonee incorporati nel d.m. 21 giugno 2024 erano stati faticosamente elaborati in Conferenza unificata, per converso, nel sistema odierno detti principi e criteri sono stati unilateralmente fissati dal legislatore statale all'art. 11-*bis* tramite la decretazione d'urgenza.

È pur vero che l'assetto delineato dall'art. 11-*bis* ha dato luogo a un meccanismo che rispetto al previgente sistema di cui al d.lgs. n. 199 del 2021 si presenta come più facilmente gestibile – oltre che immediatamente operativo, un aspetto di certo non trascurabile – in quanto composto da un numero inferiore di elementi e da un minor grado di complessità. Allo stesso tempo e per la medesima ragione, tuttavia, è lecito dubitare che il regime attualmente in vigore sarà in grado di garantire adeguata considerazione alle ragioni della preservazione dei valori territoriali e assicurare nel contempo la reale accelerazione delle procedure nelle porzioni di territorio caratterizzate da un elevato potenziale per la produzione di energia da fonti rinnovabili. L'estrema valorizzazione della fonte legislativa e la complementare marginalizzazione del procedimento amministrativo quale fonte per l'individuazione delle aree preferenziali danno corpo a un meccanismo operante per categorie generali, un filtro a maglie larghe che difficilmente potrà cogliere le specificità dei territori, sia in relazione alle esigenze di protezione, sia nel riconoscimento dei luoghi dalla più spiccata vocazione all'installazione degli impianti.

Alle tipologie di aree individuate mediante la via provvedimentale, infatti, è riconosciuto un ruolo di minima rilevanza, sebbene le stesse si presentino almeno in teoria quali presidi per l'integrazione degli interessi. Le aree non idonee sono state del tutto oblitrate dal recente episodio di decretazione d'urgenza, sebbene, come si è detto, la loro individuazione da parte delle regioni non possa intendersi di per sé vietata. Alle zone di accelerazione, invece, è assegnato un ruolo significativo solamente in sede di rilascio dell'autorizzazione unica.

A dire il vero, uno spiraglio per un recupero – sebbene limitato – della fonte provvedimentale quale sede del bilanciamento tra contrapposti interessi è ricavabile dalla parte finale della lett. *m* del quarto comma dell'art. 11-*bis*. Come più sopra anticipato¹⁴³, la norma vieta l'individuazione con legge regionale delle ulteriori aree idonee «*ove le caratteristiche degli impianti da realizzare siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici*». La valorizzazione di tale previsione – che non può ovviamente tradursi in una deroga al divieto contenuto nella prima parte della stessa lett. *m*, né potrebbe portare a mettere in discussione le aree idonee statali – consentirebbe, tramite la pianificazione paesaggistica, di preservare la cura della continuità paesaggistica dei territori interessati dagli interventi laddove questa sia in concreto incompatibile con talune specifiche caratteristiche tecniche degli impianti. Del resto, è evidente che la sede fisiologicamente più adeguata al contemperamento razionale dei valori in gioco sia proprio il piano paesaggistico, soprattutto se si considera che l'art. 143, comma 1, lett. *b*, tra i suoi contenuti include la «*individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate*».

Considerata, comunque, la tendenza alla predeterminazione legislativa delle scelte di bilanciamento e di prevalenza tra gli interessi, all'enfaticizzazione dell'accelerazione dell'agire amministrativo e del risultato purchessia, nell'ordinamento delle rinnovabili si registra una sorta di rinuncia alla complessità che si manifesta nella “fuga” dal procedimento amministrativo e della relativa istruttoria, «la cui struttura» – secondo quanto ebbe ad affermare il giudice delle leggi proprio in relazione al tema della pianificazione per l'installazione degli impianti FER – «rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241»¹⁴⁴ e il cui svuotamento, per converso, non consente «di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi» e «impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati»¹⁴⁵.

¹⁴³ Cfr. *supra*, §6.2.

¹⁴⁴ Così Corte cost., n. 106 del 2020, cit. Sul punto v. anche P. MARZARO, *La funzione*, cit., pp. 241 ss.

¹⁴⁵ Così Corte cost., n. 216 del 2022, cit.