

# RIFLESSIONI A CALDO SUL NUOVO REGIME GIURIDICO DELLE AREE IDONEE PER GLI IMPIANTI DI ENERGIE RINNOVABILI

*Reflections hot on the new legal regime of areas suitable for renewable energy plants*

FRANCESCO BLASI (\*)

*Abstract:* Il contributo analizza il nuovo regime giuridico delle aree idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, alla luce delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo unico rinnovabili), come modificato dal D.L. 21 novembre 2025, n. 175, convertito dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4. Dopo aver ricostruito il modello delineato dal D.Lgs. n. 199/2021 e dal D.M. del 21 giugno 2024 del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e analizzato le principali criticità emerse in sede applicativa e giurisprudenziale, il contributo si sofferma sulla nuova disciplina di cui agli artt. 11-bis e ss. del Testo unico rinnovabili, che trasforma la mappatura delle aree idonee da strumento programmatico a meccanismo vincolante, funzionale al raggiungimento degli obiettivi di potenza installata.

*Abstract:* This paper analyses the new legal regime for suitable areas for the installation of renewable energy plants in light of the innovations introduced by Legislative Decree No. 190 of 25 November 2024 (Consolidated Law on Renewable Energy) as amended by Decree Law No. 175 of 21 November 2025 and converted into law by Law No. 4 of 15 January 2026. Having outlined the model set out in Legislative Decree No. 199/2021 and Ministerial Decree of 21 June 2024 of the Ministry of the Environment and Energy Security and analyzed the main critical issues that emerged during application and case law, the contribution focuses on the new regulations referred to in Articles 11-bis et seq. of the Consolidated Law on Renewable Energy. These regulations transform the mapping of suitable areas from a planning tool into a binding mechanism that is functional for achieving installed power targets.

**Parole chiave:** Aree idonee; Testo unico rinnovabili; pianificazione territoriale

**Keywords:** Suitable areas; Consolidated law on renewable energy; land-use planning

**SOMMARIO:** **1.** La transizione energetica attraverso la codificazione. - **2.** La pianificazione delle aree idonee nel D.Lgs. n. 199/2021: cenni ricostruttivi. - **2.1.** *Segue:* L'evoluzione della *governance* energetica territoriale ad opera del Decreto Ministeriale 21 giugno 2024 (c.d. Decreto Aree Idonee). - **3.** La nuova mappatura delle aree idonee di cui all'articolo 11-bis del Testo Unico Rinnovabili: tra sforzi di accelerazione e clausole di salvaguardia. - **4.** L'uso del suolo agricolo e la disciplina dell'agri-voltaico: una sintesi necessaria. - **5.** I procedimenti autorizzativi degli impianti ricadenti in aree idonee nel Testo Unico Rinnovabili. - **6.** Brevi riflessioni conclusive.

## 1. La transizione energetica attraverso la codificazione.

L'entrata in vigore del D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190, noto come “*Testo unico rinnovabili*”<sup>1</sup>, ha segnato un vero e proprio cambio di passo rispetto al D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199<sup>2</sup>, in favore di una codificazione della materia più organica e tesa al superamento delle ambiguità applicative che avevano caratterizzato la prima parte del percorso attuativo degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>3</sup>. Il Testo unico ha, infatti, riordinato la disciplina amministrativa dei procedimenti in materia di fonti di energia rinnovabile e ha recepito la direttiva RED III<sup>4</sup>, andando ad introdurre all'interno dell'ordinamento italiano il principio dell'interesse pubblico prevalente all'installazione di questa tipologia di impianti<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> (\*) Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo nel Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari.

Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante “*Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*”, pubblicato nella Gazz. Uff. 12 dicembre 2024, n. 291.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 08 novembre 2021, n. 199, recante “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio*”, pubblicato nella Gazz. Uff. 30 novembre 2021, n. 285. Il D.Lgs. n. 199/2021 ha recepito nell'ordinamento italiano la Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che ha rappresentato uno dei pilastri del complesso di misure europee noto come “*Clean Energy for All Europeans*”.

<sup>3</sup> Come evidenziato nel Preambolo del D.Lgs. n. 190/2024 ove si legge che “*Ritenuta la necessità di adottare ulteriori misure di semplificazione in materia di accesso alle fonti rinnovabili e di loro utilizzo, anche in considerazione degli obiettivi della Milestone MIC1-60 nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano*”. In dottrina, A. PERLA, *Testo Unico Rinnovabili: al via la semplificazione dei regimi amministrativi*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 4/2025, p. 256, osserva che “*Il D.Lgs. n. 190/2024 - meglio noto come “Testo Unico Rinnovabili” - esprime, infatti, l'esigenza di ricondurre a unità la disciplina delle energie rinnovabili, anche attraverso strumenti di semplificazione amministrativa, per agevolarne la comprensione da parte degli operatori del settore e, quindi, gli investimenti e lo sviluppo e rappresenta, pertanto, una prima e importante risposta alla eccessiva frammentazione normativa in materia di energie rinnovabili che, a sua volta, ha costituito (e costituisce) il maggiore ostacolo allo sviluppo e alla diffusione degli impianti a fonti rinnovabili (c.d. impianti FER)*”. Per una ricostruzione sulle modalità di intervento dell'Unione Europea e dello Stato nel mercato dell'energia si rinvia a R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Sostenibilità ambientale, energie rinnovabili ed efficientamento. Brevi note sulla funzione promozionale dei pubblici poteri*, *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2019, p. 113 ss.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

<sup>5</sup> Cfr. art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 190/2024: “*In 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, anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 11-bis del presente decreto, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell' articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018*”. In riferimento al concetto di interesse pubblico prevalente, si rinvia a, *ex multis*, F. EROICO, *Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime impressioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2024, p. 55 ss.; A. BONOMO, *La “prevalenza sostenibile” della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli “altri” interessi nel procedimento amministrativo*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto*

Com'è noto, non si è trattato di un intervento normativo di mero riordino, ma di una riforma che ha condotto a un autentico consolidamento dell'agire amministrativo in materia di procedimenti autorizzatori per la realizzazione degli impianti di energia rinnovabile, che è stato espressamente orientato verso “*i principi di celerità, omogeneità procedimentale sull'intero territorio nazionale*” e, soprattutto, ai principi di risultato e dell'equa ripartizione nella diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio<sup>6</sup>.

In linea con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico del 2030 e di completa decarbonizzazione del 2050<sup>7</sup>, il legislatore nazionale, con l'adozione del Testo Unico, ha dichiaratamente mirato a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, attraverso l'istituzione di un quadro istituzionale in grado di supportare gli incrementi di potenza installata necessari al conseguimento dei *target* climatici ed energetici fissati a livello unionale<sup>8</sup>.

Un ruolo centrale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi è svolto dall'attività di pianificazione territoriale mediante l'individuazione delle c.d. aree idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, definite come quelle porzioni di territorio “*ove è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti e delle infrastrutture connesse*”<sup>9</sup>. Ciò è stato

---

dell'Ambiente, n. 1/2025, p. 249 ss.; R. SPAGNULO VIGORITA, G. BATTISTA CONTE, A. PERSICO, *La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico*, Rivista Interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche, n. 3/2025, p. 239 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *L'interesse pubblico prevalente alla decarbonizzazione della produzione energetica*, in E. BRUTI LIBERATI, C. MAINARDIS, A. TRAVI (a cura di), *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2025, p. 11 ss.

<sup>6</sup> In tal senso art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 190/2024: “*I regimi amministrativi di cui al presente decreto si informano ai 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. I medesimi regimi garantiscono la pubblicità, la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati nonché la concorrenza fra gli operatori*”.

<sup>7</sup> Si tratta di due obiettivi introdotti dal *Green Deal* europeo, che, com'è noto, consiste in un insieme di strategie volte a rendere l'Unione Europea un sistema equo e prospero, attraverso un modello economico moderno, efficiente e competitivo, che punti alla neutralità climatica entro il 2050, alla separazione tra crescita economica ed uso delle risorse naturali, nonché alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini (Cfr. comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 11 dicembre 2019, COM (2019), 640 finale, Il *Green Deal* europeo, p. 2). Per una approfondita disamina del *Green Deal* nella prospettiva del diritto amministrativo, in dottrina si rinvia a, *ex multis*, D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>8</sup> Cfr. art. 1 del D.Lgs. n. 190/2024: “*1. Il presente decreto ha l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050. 2. Per le finalità di cui al comma 1, il presente decreto definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53*”.

<sup>9</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*, 29 maggio 2025.

riconosciuto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>10</sup> che, nell'ambito della riforma 1.1<sup>11</sup> della missione M2C2.1<sup>12</sup>, al fine di semplificare le procedure autorizzative degli impianti di produzione di energia rinnovabile, prevede “*l’emanazione di una disciplina, condivisa con le Regioni e le altre Amministrazioni dello Stato interessate, volta a definire i criteri per l’individuazione delle aree e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti di energie rinnovabili di potenza complessiva almeno pari a quello individuato dal PNIEC, per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili*”<sup>13</sup>.

Invero, nel settore delle energie rinnovabili si manifesta in modo particolarmente evidente quella che è la funzione tipica dello strumento pianificatorio: da un lato, semplificare e razionalizzare le procedure e, dall’altro, tentare di dirimere a monte i conflitti che possono sorgere nei procedimenti autorizzatori con gli altri interessi pubblici rilevanti<sup>14</sup>. La pianificazione delle aree idonee si basa pertanto sull’idea di anticipare la ponderazione e il bilanciamento tra interessi - tipicamente tra l’interesse alla produzione di energia sostenibile e gli interessi alla tutela del paesaggio, dell’ambiente, delle comunità locali e dell’agricoltura - a un momento antecedente alla valutazione dei singoli progetti, spostando il

---

<sup>10</sup> Come noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato adottato in Italia per l’utilizzo delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility* – RRF), nell’ambito del programma *Next Generation* EU. I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza costituiscono infatti gli strumenti previsti dalla Commissione e dal Parlamento europeo per la distribuzione e ripartizione tra gli Stati membri delle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dall’Unione europea, attraverso degli stanziamenti sotto forma di sovvenzioni (a fondo perduto) e di prestiti agevolati (da restituire), oltre che per affrontare le difficoltà derivanti dalla pandemia che ha colpito (seppur con diversa gravità) tutti i Paesi dell’UE, per rilanciare complessivamente l’economia europea e per risolvere le fragilità e le disfunzioni dei modelli organizzativi e operativi dei singoli Stati membri.

<sup>11</sup> Le linee di investimento sono state accompagnate da tre tipologie di riforme: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali. Le riforme orizzontali, o di contesto, hanno ad oggetto interventi strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, finalizzate a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali all’attuazione del Piano e volti a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Le riforme settoriali, invece, sono contenute all’interno delle singole Missioni e sono finalizzate ad introdurre innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, mediante l’istituzione di regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali. Infine, devono essere annoverate tra le misure concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche le riforme di accompagnamento, ovverosia delle misure che, seppur non comprese formalmente nel perimetro del Piano, ne accompagnano l’attuazione.

<sup>12</sup> Le misure del PNRR si sviluppano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. In particolare, i progetti di investimento e di riforma sono raggruppati in diciassette Componenti, a loro volta raggruppate in sette Missioni: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Coesione e inclusione; 6. Salute; 7. RePower EU.

<sup>13</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 135.

<sup>14</sup> D. BEVILACQUA, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal e la pianificazione pubblica*, Riv. Quad. Dir. Amb., n. 1/2025, p. 29. In tal senso anche S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, Riv. trim. Dir. Pubbl., n. 3/2024, p. 707, secondo cui “*La determinazione delle go-to areas costituisce uno strumento di programmazione e pianificazione finalizzato a favorire una rapida diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in quanto l’anticipazione del bilanciamento degli interessi confliggenti, tramite l’individuazione ex ante di aree idonee alla localizzazione degli impianti, consente di semplificare e accelerare i relativi procedimenti autorizzativi*”.

fulcro della decisione dalla sede autorizzatoria alla fase programmatoria<sup>15</sup>. In quest'ottica, la pianificazione diventa uno strumento di semplificazione che garantisce procedimenti più veloci, ma che al tempo stesso permette di ponderare compiutamente tutti gli interessi in gioco mediante una valutazione a monte svolta in sede pianificatoria.

Nonostante la centralità dell'istituto, la materia delle aree idonee, anche dopo l'entrata in vigore del Testo unico rinnovabili, è rimasta disciplinata dal D.Lgs. n. 199/2021 a causa della mancata presenza nel nuovo *corpus* normativo di una regolamentazione al riguardo. La lacuna è stata colmata solo con il recente Decreto-Legge 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 gennaio 2026, n. 4, il cui art. 2 ha introdotto nel Testo unico gli articoli da 11-*bis* a 11-*quinquies*, che disciplinano, per l'appunto, la materia delle aree idonee.

Il presente contributo, all'indomani dell'entrata in vigore della nuova disciplina, intende analizzare le innovazioni introdotte in materia di aree idonee, per valutarne i profili di forza e le criticità, nonché per esaminare le possibili ricadute in chiave applicativa.

## **2. La pianificazione delle aree idonee nel D.Lgs. n. 199/2021: cenni ricostruttivi.**

Come noto, il D.Lgs. n. 199/2021 prevedeva all'art. 20 una articolata procedura per la mappatura delle aree idonee caratterizzata da un complesso coordinamento multilivello tra Stato e Regioni<sup>16</sup>. A differenza di quanto previsto dal D.Lgs. n. 387/2003<sup>17</sup>, che affidava alle Linee Guida di cui al D.M. 10 settembre 2010 del Ministero dello sviluppo economico il compito di individuare le aree non idonee

---

<sup>15</sup> In tema di conflitti tra gli interessi coinvolti nei procedimenti autorizzatori degli impianti di energia rinnovabile, *ex multis*, si rinvia a M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021, p. 603 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"*, *Rivista Giuridica Ambiente*, n. 3/2022, p. 597 ss.; A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, p. 98 ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2023, p. 59 ss.; A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2024, p. 621 ss.; E. M. ALVAREZ GONZALEZ, *La sostenibilità ambientale del territorio. Conflitto di interessi e governo multilivello*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2024, p. 659 ss.; P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra "RePowerEU" e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urbanistica*, n. 2/2024, pp. 196 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2024, p. 125 ss.; F. GALLARATI, *La diffusione delle energie rinnovabili nel bilanciamento tra principi costituzionali: evoluzione giurisprudenziale e scenari futuri*, *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2025, p. 359 ss. Per un'analisi in senso più ampio, su come il territorio, inteso quale risorsa limitata, sia luogo di conflitto tra interessi economici, sociali e ambientali, e come le modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione rafforzino il ruolo del diritto nel bilanciarli, soprattutto in chiave di tutela ambientale, si rinvia A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime Riflessioni sul "permitting ambientale"*, in *Società e Diritti*, n. 13/2022, p. 82 ss.

<sup>16</sup> In commento si rinvia a C. VIVANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Atti del convegno Aidambiente del 25 giugno 2021*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 115 ss.; N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2023, p. 27 ss.

<sup>17</sup> Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante "*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*", pubblicato in G.U. n. 25 del 31 gennaio 2004.

all'installazione degli impianti di energia rinnovabile<sup>18</sup>, il D.Lgs. n. 199/2021 aveva declinato la mappatura del territorio su un *iter* bifasico basato sull'iniziale definizione di criteri statali omogenei tramite dei decreti interministeriali e sulla successiva perimetrazione delle aree con legge regionale<sup>19</sup>.

In particolare, l'art. 20 strutturava la mappatura delle aree idonee in un procedimento complesso che vedeva il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di concerto con i Ministeri della Cultura e dell'Agricoltura, definire i criteri cardine per l'individuazione dei siti destinati all'insediamento degli impianti. In questa fase, l'area idonea veniva definita come una zona ad elevato potenziale per l'installazione degli impianti energetici<sup>20</sup>, in cui il legislatore aveva già operato una prima valutazione di compatibilità tecnica e localizzativa, ritenendo *ex lege* come idonee le aree già compromesse (come siti industriali dismessi, cave, miniere e aree oggetto di bonifica)<sup>21</sup>, sulla base di un criterio di preferenza per il riutilizzo delle c.d. *brownfields*<sup>22</sup> rispetto al consumo di suolo agricolo.

Accanto a questa categoria di aree, limitatamente agli impianti fotovoltaici ed a quelli di biometano, erano qualificate come idonee anche le zone agricole situate entro 500 m da aree industriali o stabilimenti, nonché le aree ricadenti entro una distanza di 300 m dalla rete autostradale<sup>23</sup>, sempre al fine

---

<sup>18</sup> Per esigenze di sinteticità, non è possibile in questa sede procedere a una compiuta ricostruzione della disciplina recata dal D.Lgs. n. 387/2003. Ai fini della presente trattazione è tuttavia sufficiente ricordare che l'art. 12 del medesimo Decreto legislativo, nel disciplinare il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, demandava a un Decreto adottato in sede di Conferenza unificata - su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali - la definizione delle linee guida volte a regolamentare lo svolgimento del procedimento autorizzatorio ed a garantire il corretto inserimento degli impianti nel contesto paesaggistico, con particolare riguardo agli impianti eolici. Le suddette linee guida sono state adottate con Decreto Ministeriale 10 settembre 2010, a distanza di sette anni dall'entrata in vigore del D. Lgs. n. 387/2003, e hanno previsto, in termini di mera possibilità e non di obbligo, che le Regioni e le Province autonome, al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, potessero procedere all'individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di determinate categorie di impianti.

<sup>19</sup> Corte Cost., 07 giugno 2024, n. 103: “*Come questa Corte ha già avuto modo di osservare (sentenze n. 58 e n. 27 del 2023), l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema – introdotto dallo stesso d.lgs. n. 199 del 2021 – di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20”.*

<sup>20</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. ggg), D.Lgs. n. 199/2021 che definiva l'area idonea come “*area con un elevato potenziale atto a ospitare l'installazione di impianti di produzione elettrica da fonte rinnovabile, anche all'eventuale ricorrere di determinate condizioni tecnico-localizzative*”.

<sup>21</sup> Il preciso elenco era previsto dal comma 8 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021.

<sup>22</sup> Treccani, *Lessico del XXI Secolo* (2012), definisce “*brownfield*”, come “*Espressione, forma ridotta di b. site, che designa le aree industriali o commerciali abbandonate o sottoutilizzate, solitamente nelle fasce urbane periferiche, delle quali è possibile o auspicabile la riconversione...Spesso si tratta di terreni più o meno contaminati, il cui riuso è reso difficile dall'inquinamento, reale o anche soltanto percepito*”.

<sup>23</sup> Art. 20, comma 8, lett. c-ter, D.Lgs. n. 199/2021.

di concentrare gli impianti in contesti già caratterizzati da elevata antropizzazione infrastrutturale per ridurre l'impatto paesaggistico e territoriale delle nuove installazioni.

L'art. 20, al comma 7, prevedeva altresì una clausola di salvaguardia che assumeva fondamentale rilievo ermeneutico, secondo cui le aree non ricomprese tra quelle idonee non potessero essere dichiarate non idonee alla realizzazione di impianti per la sola ragione della loro mancata inclusione nella predetta categoria. La *ratio*, a ben vedere, era quella di evitare che la pianificazione delle aree si traducesse in un divieto generalizzato e automatico di insediamento per tutte le superfici non espressamente qualificate come idonee<sup>24</sup>. Ne conseguiva che, nel sistema delineato dal D.Lgs. n. 199/2021, l'idoneità dell'area non era una condizione necessaria per consentire l'esecuzione dell'intervento, bensì un presupposto funzionale all'accesso a regimi amministrativi semplificati ed a una ponderazione degli interessi già orientata verso la prevalenza dell'interesse energetico.

Il sistema delineato, tuttavia, non è stato esente da rilievi critici.

Un primo profilo, presto evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, attiene alla circostanza che la mappatura ha di fatto svuotato la fase istruttoria procedimentale, operando un bilanciamento astratto e preventivo degli interessi coinvolti (energetici, paesaggistici, ambientali e delle comunità territoriali), che ha in larga parte sottratto i suddetti siti al vaglio discrezionale delle autorità amministrative, in particolare di quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Si veda TAR Sicilia-Palermo, Sez. V, 19 luglio 2024, n. 2282: “L'art. 20 comma 8 lett. c-quater del D. Lgs. 199/2021 definisce le aree “idonee” richiamando il parametro dei 500 metri dalle aree vincolate, senza per questo introdurre previsioni automaticamente ostative per le aree “non idonee”, per le quali viceversa il comma 7 espressamente statuisce che “Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee”: nel caso di specie, al contrario, la Soprintendenza fonda il proprio parere condizionato sul rilievo che l'area interessata dalla realizzazione dell'impianto non rientra per l'intera estensione tra le aree idonee all'istallazione di impianti fotovoltaici, essendo ricompresa nella fascia dei 500 metri di un'area tutelata, operando così una lettura non appropriata della disposizione sopra evocata (cfr. sentenza sez. V – 23/5/2024 n. 1730). Quest'ultima è invero chiara nello stabilire che la mancata inclusione tra le aree idonee non implica l'automatica qualificazione dell'area di sedime dell'impianto quale non idonea, occorrendo a tal fine una specifica motivazione per la salvaguardia di interessi opposti all'installazione dell'impianto FER. Ciò, del resto, è coerente con la considerazione per cui in materia di autorizzazione alla installazione di impianti solo la riserva di procedimento amministrativo consente di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo tale da garantire la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati pur nel rispetto del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (cfr. sentenza Sez. V – 6/5/2024 n. 1508 e i precedenti ivi richiamati).” In tema anche il TAR Lazio-Roma, sez. III, 26/05/2025, n. 10095, secondo cui le aree non idonee si configurano “come aree con “obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”. Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”, che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria”.

<sup>25</sup> TAR Sardegna-Cagliari, Sez. I, 06 novembre 2023, n. 844: “...nell'attuale fase emergenziale il bilanciamento complessivo degli interessi sottesi alla realizzazione degli impianti come quello in esame è stato operato direttamente dal legislatore, per dare assoluta preminenza alle ragioni di sviluppo di impianti di produzione di energia rinnovabili piuttosto che alle esigenze di tutelare l'aspetto paesaggistico in aree – puntualmente identificate – già pregiudicate o comunque non di particolare pregio sotto tale punto di vista. Nè vi sono elementi per ritenere che la formulazione della norma sia il frutto non di una deliberata scelta legislativa ma di una imprecisa redazione della disposizione di legge, giacché in altre fattispecie disciplinate dallo stesso art. 20, comma 8, la presenza di vincoli di natura paesaggistica assume espressa rilevanza giuridica; in particolare, la distinta fattispecie “c-quater”) stabilisce l'inidoneità delle aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi

Un secondo aspetto di criticità, è stato sollevato da parte della dottrina in merito alla possibile violazione della riserva di procedimento amministrativo, atteso che l'adozione di atti di pianificazione caratterizzati da un marcato contenuto tecnico-discrezionale, come quelli relativi alle aree idonee, dovrebbe collocarsi a valle di un procedimento amministrativo strutturato, piuttosto che essere cristallizzata in un atto legislativo<sup>26</sup>. Si è osservato infatti che, laddove l'attività di regolazione presenti una prevalente natura tecnico-valutativa, lo strumento amministrativo risulta funzionalmente più adeguato rispetto a quello legislativo, in quanto dispone di maggiori e più efficaci strumenti istruttori, garantisce la piena esplicazione dei diritti di partecipazione dei soggetti interessati e consente un più agevole controllo giurisdizionale<sup>27</sup>. Invero, l'inquadramento della mappatura delle aree idonee in fonte normativa regionale comporta una forte compressione delle possibilità di intervento procedimentale da parte delle associazioni, dei gruppi e dei soggetti portatori di interessi diffusi o collettivi, con potenziali profili di tensione rispetto ai principi della Convenzione di Aarhus in materia di accesso alle informazioni e alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale<sup>28</sup>.

Inoltre, sotto il profilo istruttorio, il procedimento autorizzativo per impianti ubicati in aree idonee (siano esse individuate con legge dalle Regioni o considerate tali *ope legis* ai sensi del comma 8 dell'art. 20), si caratterizzava per una significativa dequotazione del parere paesaggistico, in quanto

---

*del D.lgs. n. 42/2004 (cioè sia tutela paesaggistica sia tutela afferente a "beni culturali"). Deve dunque ritenersi che in questa fase interinale ed emergenziale il legislatore abbia optato, in virtù della straordinaria contingenza energetica, per dare assoluta preminenza, quanto meno con riguardo agli impianti di piccole dimensioni, alle ragioni di sviluppo di impianti di produzione di energia rinnovabili piuttosto che alle esigenze di tutelare l'aspetto paesaggistico, quanto meno in aree già pregiudicate sotto tale punto di vista".*

<sup>26</sup> Per una ricostruzione e un approfondimento della problematica, si rinvia a F. SCALIA, *Pianificazione delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili e riserva di procedimento amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 32/2025, p. 225 ss.; D. D'ORSOGNA, *Spunti sulla riserva di operazione amministrativa*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2024, p. 373 ss.

<sup>27</sup> 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"*, cit., p. 639: "Nell'ambito di quell'ormai consolidato filone di giurisprudenza costituzionale concernente le c.d. "riserve di amministrazione" - contenute nella legislazione ambientale statale - atte a escludere la possibilità, per le Regioni, di operare (in riferimento ai diversi temi di volta in volta trattati) tramite lo strumento legislativo, la Consulta, pur senza mai affermare la sussistenza di un aggancio costituzionale esplicito per dette riserve, ha più volte sottolineato la peculiare idoneità dello strumento amministrativo in relazione all'esercizio di funzioni (come quelle oggetto delle riflessioni del presente contributo) che devono fondarsi su accertamenti e valutazioni di natura tecnico-scientifica; detto diversamente, ove emerga la "natura tecnica del provvedere" lo strumento più idoneo, secondo la Corte, è quello amministrativo (non già quello legislativo), proprio per ragioni legate alla maggiore ampiezza ed efficacia degli strumenti istruttori, alla garanzia dell'effettività delle istanze partecipative e ad un più agevole (per i cittadini) ricorso alla giustizia".

<sup>28</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, p. 228, che hanno osservato come "l'importanza della Convenzione di Aarhus sta proprio nell'aver dedicato attenzione e messo in rilievo l'aspetto procedurale e organizzativo della partecipazione del pubblico, facendo capire come l'effettiva realizzazione delle situazioni giuridiche soggettive astrattamente riconosciute è vanificata se le associazioni e i soggetti portatori di istanze collettive non sono messi in grado di incidere sul farsi della decisione". Con specifico riguardo alla pianificazione delle aree idonee, 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"*, cit., p. 639, ha rilevato che "la scelta dello strumento (e del procedimento) legislativo - in luogo di quello amministrativo - per la definizione delle "aree idonee" potrebbe, a cagione della innegabile compressione delle facoltà partecipative del pubblico che esso determina, configurare un contrasto con le previsioni della Convenzione di Aarhus e, conseguentemente, far sorgere profili di incostituzionalità della disciplina in commento per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Carta".

l'art. 22 del Decreto legislativo prevedeva che l'autorità competente in materia paesaggistica fosse chiamata a esprimersi attraverso un "*parere obbligatorio non vincolante*". In concreto, ciò significava che, qualora il termine per l'adozione del parere fosse decorso inutilmente, l'amministrazione procedente era investita del potere-dovere di provvedere ugualmente sulla domanda di autorizzazione, senza che l'inerzia dell'autorità preposta alla tutela del paesaggio potesse rallentare o paralizzare l'*iter* decisionale.

Questo assetto rispondeva a una logica di semplificazione del procedimento, ulteriormente rafforzata da una previsione di accelerazione consistente nella riduzione di un terzo dei termini del procedimento di autorizzazione unica qualora l'intervento ricadesse in un'area idonea. Anche sotto il profilo temporale, quindi, il legislatore aveva inteso favorire una più rapida conclusione del procedimento autorizzativo per gli impianti collocati in tale categoria di aree<sup>29</sup>.

### **2.1. Segue: L'evoluzione della *governance* energetica territoriale ad opera del Decreto Ministeriale 21 giugno 2024 (c.d. decreto Aree idonee).**

Il c.d. Decreto Aree idonee<sup>30</sup> era stato emanato il 21 giugno 2024 dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con i Ministri della cultura e dell'agricoltura, in attuazione dell'articolo 20 del D.Lgs. n. 199 del 2021, con la finalità specifica di definire i criteri per l'individuazione di superfici e aree idonee all'installazione di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili.

Un primo ambito di intervento del Decreto riguardava il profilo quantitativo, recando l'introduzione, attraverso la tabella A, della ripartizione del carico energetico tra le diverse Regioni e province autonome. I ministeri tracciavano, infatti, una traiettoria annuale vincolante che stabiliva, per ogni ente territoriale, il raggiungimento di una quota minima di potenza aggiuntiva da installare nel decennio 2021-2030. La particolarità di tale ripartizione energetica era la sua non staticità, atteso che il D.M. prevedeva dei meccanismi di trasferimento statistico tra le Regioni che consentivano alle stesse una certa flessibilità operativa, fermo restando il conseguimento degli obiettivi complessivi della Regione cedente<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Successivamente, i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021 hanno ampliato l'ambito di applicazione del regime semplificato, prevedendo rispettivamente che "*La disciplina di cui al comma 1 si applica anche, ove ricadenti su aree idonee, alle infrastrutture elettriche di connessione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e a quelle necessarie per lo sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale, qualora strettamente funzionale all'incremento dell'energia producibile da fonti rinnovabili*" e che "*La disciplina di cui al comma 1 si applica altresì, indipendentemente dalla loro ubicazione, alle infrastrutture elettriche interrate di connessione degli impianti di cui medesimo comma 1*".

<sup>30</sup> Decreto del Ministero 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*", in GU Serie Generale n. 153 del 02/07/2024. In commento si rinvia a D. BEVILACQUA, *Il decreto aree idonee, il green deal e il superamento dei conflitti*, RGAonline, n. 57/2024; S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, cit., p. 699 ss.; D. BEVILACQUA, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal e la pianificazione pubblica*, cit., p. 27 ss.

<sup>31</sup> L'art. 2 del DM del 21 giugno 2024 prevedeva che "*Per il calcolo del raggiungimento degli obiettivi, specificati nella Tabella A si tiene conto: a) della potenza nominale degli impianti a fonti rinnovabili di nuova costruzione entrati in esercizio dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento realizzati sul territorio della regione o provincia autonoma; b) della potenza nominale aggiuntiva derivante da interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento o riattivazione entrati in esercizio dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento e realizzati sul territorio della regione o provincia autonoma; c) del cento per cento della potenza nominale degli impianti a fonti rinnovabili off-shore di nuova costruzione entrati in esercizio dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre dell'anno di riferimento le cui opere di connessione alla rete elettrica*".

Il pilastro del D.M. aree idonee riguardava, tuttavia, la definizione di principi e criteri omogenei che le Regioni dovevano seguire per l'individuazione delle aree, mediante l'adozione di leggi proprie da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del suddetto Decreto.

La disposizione ministeriale distingueva chiaramente diverse categorie di superfici: le aree idonee, caratterizzate da *iter* accelerati e agevolati; le aree non idonee, dove le caratteristiche del sito erano incompatibili con specifiche tipologie di impianti; le aree soggette a regimi autorizzativi ordinari; e, infine, le aree in cui era vietata l'installazione di impianti fotovoltaici a terra<sup>32</sup>, con particolare riferimento alle zone agricole secondo i limiti imposti dal Decreto-Legge n. 63/2024<sup>33</sup>.

Nell'individuazione delle aree idonee, le Regioni erano chiamate a privilegiare l'uso di superfici di strutture edificate, quali capannoni e parcheggi, nonché di aree industriali dismesse, siti compromessi, aree abbandonate e marginali<sup>34</sup>. Il criterio guida era la minimizzazione degli impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale, pur mantenendo l'inderogabilità dell'obiettivo di decarbonizzazione<sup>35</sup>.

Tuttavia, le Regioni potevano individuare delle aree più ristrette rispetto a quelle individuate dall'art. 20, comma 8, del D.Lgs n. 199/2021, essendo riconosciuta la possibilità - e non l'obbligo - di conservare le aree idonee individuate dalla suddetta disposizione normativa<sup>36</sup>.

Anche in riferimento al D.M. in oggetto, non sono mancati numerosi profili di criticità presto evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa.

Con l'ordinanza del 14 novembre 2024, n. 4298, la Sezione IV del Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lett. c), del Decreto, in quanto la norma appariva non conforme all'art. 20, comma 8, del D. Lgs. 199/2021, dato che nella disciplina di livello primario non sembrava potesse rinvenirsi spazio per una disciplina regionale più restrittiva<sup>37</sup>.

---

*sono realizzate sul territorio della regione o provincia autonoma, fatto salvo quanto indicato al comma 4”.*

<sup>32</sup> In tal senso, art. 1 del DM 21 giugno 2024: “*In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: a) superfici e aree idonee: le aree in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 22 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199; b) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni; c) superfici e aree ordinarie: sono le superfici e le aree diverse da quelle delle lettere a) e b) e nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al decreto legislativo n. 28 del 2011 e successive modifiche e integrazioni; d) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”.*

<sup>33</sup> Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, recante “*Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale*”, pubblicato nella Gazz. Uff. 15 maggio 2024, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 12 luglio 2024, n. 101.

<sup>34</sup> Cfr. art. 7 del DM 21 giugno 2024.

<sup>35</sup> Ciò risulta chiaramente dal Preambolo del Decreto ministeriale che recita “*Considerata la necessità di contemperamento tra il vincolo del raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali di decarbonizzazione con i principi di minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio*”.

<sup>36</sup> Cfr. l'art. 7, comma 2, lett. c), DM 21 giugno 2024: “*Per l'individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto: ...c) della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto*”

<sup>37</sup> Inoltre, nel giudizio *de quo*, l'amministrazione resistente ha sollevato un contrasto tra la sospensione della norma e gli obiettivi del PNRR, ritenuto non sussistente dal collegio “*per due ragioni. In primo luogo, il decreto impugnato continua a vigere nella sua interezza, salva la norma sospesa di cui sopra. Inoltre (si veda l'Allegato*

Successivamente, il TAR Lazio-Roma, sez. III, 13/05/2025, n. 9155<sup>38</sup> ha annullato l'articolo 7, commi 2 e 3, del Decreto "con obbligo, per le amministrazioni ministeriali resistenti, di rieditare i criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili". In particolare, nel predetto giudizio, il Giudice Amministrativo ha evidenziato che l'assenza nel Decreto ministeriale di criteri tecnici oggettivi, puntuali e uniformi a livello statale possa rischiare di tradursi in una delega eccessivamente ampia in capo alle Regioni, con conseguente attribuzione alle stesse di una discrezionalità sostanzialmente politica, non essendo adeguatamente canalizzata entro parametri tecnico-normativi sufficientemente definiti, e pertanto priva di quel grado di specificità necessario per attuare la delega legislativa in modo uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>39</sup>.

---

*riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia a p. 254), l'obiettivo M2C2-6 prevede "la creazione di un quadro normativo semplificato e accessibile per gli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) e per il ripotenzamento e l'ammodernamento degli impianti esistenti, in continuità con quanto previsto dal Decreto Semplificazioni; e la emanazione di una disciplina, condivisa con le Regioni e le altre amministrazioni dello Stato interessate, volta a definire i criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di energie rinnovabili". In tali termini, sarebbe semmai la disposizione sospesa ad andare in senso contrario, dato che potrebbe introdurre una componente di incertezza in un quadro già definito dalla norma di legge".*

<sup>38</sup> In commento si rinvia a G. MULAZZANI, *Il giudice amministrativo, le energie rinnovabili e le aree idonee*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2025, p. 659 ss; M. GIOVANNELLI, L. GIAGNONI, *Aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili: tra disciplina nazionale e direttive eurounitarie*, *Urbanistica e appalti*, n. 5/2025, p. 624 ss.

<sup>39</sup> TAR Lazio-Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155: "Le previsioni di cui all'articolo 7, comma 2, lett. b) e c), del d.m. del 21 giugno 2024 – che attribuiscono alle Regioni, da un lato, la facoltà di classificare le aree idonee in base a fonte, taglia e tipologia di impianto e, dall'altro, la possibilità di far salve le aree idonee individuate dall'articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 – non valgono a compensare il contestato deficit di specificità che inficia la legittimità dei criteri dettati dal gravato decreto ministeriale per la individuazione delle aree idonee, atteso che il contenuto precettivo di tali previsioni non è atto a declinare i principi e i criteri direttivi specifici stabiliti dal legislatore delegante con l'articolo 5, comma 1, lett. a), della legge n. 53/2021. Risulta, pertanto, sostanzialmente violata, ad opera del gravato d.m. del 21 giugno 2024, la delega legislativa in relazione alla previsione dei principi e criteri per la individuazione delle aree idonee, difettando quel grado di specificità, anche minimo, richiesto per attuare la delega legislativa, ancorché in un contesto caratterizzato dalla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni nella materia della produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, funzionale a garantire il concreto e corretto esercizio delle attribuzioni spettanti alle Regioni... pure l'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 risulta illegittimo per le medesime ragioni sin qui esposte. In proposito, è sufficiente confrontare il disposto dell'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 con l'Allegato 3 delle Linee Guida del 2010, per porre in luce come al netto delle previsioni inerenti alle aree non idonee ope legis, alle aree che possono essere dichiarate non idonee in relazione al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 136, comma 1, lett. c) e d), del d.lgs. n. 42/2004 e alla possibilità di prevedere fasce di rispetto differenziate per i beni sottoposti a tutela (disposizione che, peraltro, sconta ulteriori e specifici vizi di legittimità, come esposto in precedenza), manca l'individuazione di criteri tecnici di tipo oggettivo, correlati ad aspetti strettamente inerenti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, idonei a guidare le Regioni nell'esercizio delle attribuzioni ad esse spettanti in subiecta materia. Così, ad esempio, non sono stati previsti criteri di valutazione tarati sulla tipologia di fonte rinnovabile e/o sulla taglia dell'impianto, non sono stati previsti criteri per valutare le situazioni di concentrazione di impianti FER nella medesima area ovvero di interazione con altri progetti o programmi, né sono stati previsti criteri per apprezzare adeguatamente specifiche aree, quali i siti Rete Natura 2000, le aree naturali protette, quelle caratterizzate da dissesto e/o rischio idrogeologico, ecc. Peraltro, riconoscere alle Regioni delle facoltà indicate dall'articolo 7, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024 non equivale a fornire alle stesse i criteri applicativi necessari per dare attuazione ai principi e criteri direttivi specifici individuati nella legge delega e riprodotti anche nell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 199/2021". In senso conforme si è espressa anche la successiva sentenza non definitiva sempre del TAR Lazio-Roma, sez. III, 26 maggio 2025, n. 10095, secondo cui "Il quarto motivo è, invece, fondato nella

Ciò ha dimostrato che il DM Aree idonee, pur essendo un passo necessario verso la gestione energetica del territorio, presentava numerose carenze: se da un lato il Decreto mirava a razionalizzare l'intervento pubblico attraverso uno strumento che anticipava le valutazioni di compatibilità territoriale e paesaggistica dal momento autorizzatorio a quello pianificatorio, dall'altro, ha portato all'introduzione di criteri eccessivamente ampi che hanno lasciato spazi di discrezionalità in capo alle Regioni, generando un disordine normativo che il giudice amministrativo è stato chiamato a correggere.

Come si avrà modo di osservare nel corso del lavoro, le suddette criticità hanno influenzato la successiva disciplina delle aree idonee, che attualmente presenta requisiti sicuramente più stringenti nell'individuazione dei siti rispetto alla precedente.

### **3. La nuova mappatura delle aree idonee di cui all'articolo 11-bis del Testo Unico Rinnovabili: tra sforzi di accelerazione e clausole di salvaguardia.**

Come osservato, nel previgente quadro normativo il metodo di individuazione delle aree idonee, inizialmente caratterizzato da un approccio pianificatorio formalmente di tipo "top-down" delineato dal D.Lgs. n. 199/2021 (con lo Stato che forniva dei criteri uniformi sull'intero territorio nazionale, prevedendo, in via transitoria, un elenco di siti considerati idonei *ope legis*, cui le amministrazioni precedenti dovevano attenersi ai fini dell'applicazione del regime procedimentale semplificato), ha assunto, con il D.M. aree idonee, una funzione prevalentemente programmatica e propulsiva, lasciando alle Regioni ampi margini di discrezionalità nell'individuazione concreta delle aree.

Con l'art. 11-bis<sup>40</sup> del Testo unico rinnovabili, il legislatore abbraccia nuovamente una pianificazione per cd. "gerarchica" mediante l'introduzione di un elenco di aree idonee consolidato, analitico e sensibilmente ampliato, che perde la connotazione meramente interinale per divenire un elemento strutturale di una pianificazione territoriale stabile e direttamente operativa. Invero, le Regioni, chiamate anche in questo caso all'individuazione delle aree mediante legge regionale, non potranno discostarsi da quanto previsto dalla legge, potendo individuare solo aree ulteriori rispetto alle categorie di aree già preventivamente individuate dal suddetto art. 11-bis<sup>41</sup>.

---

*parte in cui censura il d.m. 21.6.2024 ove consente alle Regioni la possibilità di non "tener conto" delle aree idonee previste ex lege dall'art. 20, comma 8 del d.lgs. 199/2021. Come la Sezione ha già rilevato (cfr. la sentenza n. 9155/2025 cit., part. 8.2), la disciplina ministeriale è sul punto "insufficiente a salvaguardare [le iniziative già intraprese, n.d.r.] dalle sopravvenienze normative che, in seguito all'adozione delle leggi regionali, potrebbero mutare la qualificazione delle aree su cui sono localizzati gli impianti per i quali risultano in corso i procedimenti di autorizzazione, al momento dell'adozione del d.m. del 21 giugno 2024. La concessione della suddetta facoltà, infatti, non assicura il mantenimento della qualificazione di area idonea operata medio tempore dalla legge e, dunque, non può costituire una valida misura di salvaguardia delle iniziative in corso, tenuto conto del fatto che le stesse, in base al combinato disposto dell'articolo 20, comma 8, e 22, del d.lgs. n. 199/2021 hanno avuto accesso alle agevolazioni e accelerazioni procedurali previste con la introduzione del regime delle aree idonee". Va, pertanto, annullato l'art. 7, co. 2, lett. c), del d.m. 21.6.2024, con l'obbligo per l'Amministrazione di rideterminarsi sul punto ai sensi e nei termini di cui alla richiamata sentenza n. 9155/2025".*

<sup>40</sup> Articolo inserito dall'art. 2, comma 1, lett. h), D.L. 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 gennaio 2026, n. 4.

<sup>41</sup> Cfr. art. 11-bis, comma 3, D.Lgs. n. 190/2024: "Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ciascuna regione e, entro centottanta giorni dalla medesima data, ciascuna provincia autonoma, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5".

Pertanto, la disposizione, che tipizza in modo puntuale le categorie di beni suscettibili di qualificazione come idonei<sup>42</sup>, incide direttamente sull'assetto della discrezionalità regionale, che risulta vinco-

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 11-bis, comma 1, D.Lgs. n. 190/2024: “Fermo restando quanto previsto all'articolo 11-ter, sono considerati aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili:

a) i siti ove sono già installati impianti che producono energia dalla stessa fonte rinnovabile e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento, fatto salvo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di autorizzazioni culturali e paesaggistiche per le nuove aree occupate. La variazione dell'area di cui al primo periodo non è consentita per gli impianti fotovoltaici a terra installati in aree agricole;

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;

d) le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati;

e) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie, nonché delle società concessionarie autostradali;

f) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile;

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, e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nei casi di beni a destinazione agricola, 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;

l) per gli impianti fotovoltaici, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i): 1) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali, non destinati alla produzione agricola o zootecnica né alla produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'articolo 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006 nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 350 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 2) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri; 3) gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenziali; 4) le aree a destinazione industriale, direzionale, artigianale, commerciale, ovvero destinate alla logistica o all'inseadimento di centri di elaborazione dati; 5) le aree adibite a parcheggi, limitatamente alle strutture di copertura; 6) gli invasi idrici, i laghi di cave e le miniere dismesse o in condizioni di degrado ambientale; 7) gli impianti e le relative aree di pertinenza ricadenti nel perimetro di competenza del servizio idrico integrato;

m) per gli impianti di produzione di biometano, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i): 1) le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale; 2) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali di cui all'articolo 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006 nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri”.

lata al perimetro tracciato dalla normativa statale, non potendo discostarsi in senso restrittivo dall'elenco tipizzato dalla legge.

Se è evidente il *favor* del legislatore per l'ampliamento delle aree idonee all'installazione di impianti in vista di una più rapida transizione energetica e del raggiungimento degli obiettivi di potenza installata, occorre anche sottolineare come questa scelta conduca ad un rafforzamento della pianificazione statale a scapito di quella regionale. La previsione di un elenco analitico e vincolante di aree idonee riduce significativamente la discrezionalità delle Regioni rispetto al passato e trasforma la mappatura da strumento programmatico a parametro di obbligo di risultato, introducendo un principio di pianificazione "*quasi prescrittiva*" in cui lo Stato definisce le categorie delle aree e gli obiettivi quantitativi, mentre alle Regioni resta il compito di confermare, integrare e dettagliare le indicazioni generali, senza però poter limitare le categorie già individuate, ma al massimo potendo individuarne di ulteriori.

A ben vedere, la previsione *de qua* costituisce il recepimento degli orientamenti giurisprudenziali maturati durante la vigenza del D.M. Aree idonee, che hanno evidenziato l'illegittimità di una delega eccessivamente ampia attribuita alle Regioni, sicché il legislatore, nel Testo unico, ha ritenuto di circoscrivere la discrezionalità regionale nell'individuazione delle aree idonee.

Tra le aree individuate dal Testo unico come idonee, è degna di nota l'esplicita previsione dei beni del demanio militare o comunque in uso al Ministero della Difesa, nonché gli immobili individuati dall'Agenzia del Demanio, che segnala un passo strategico verso l'utilizzo del patrimonio pubblico per finalità energetiche che nel D.Lgs. n. 199/2021 era solo embrionale. Tale scelta testimonia una strategia volta a valorizzare le risorse statali ed a ridurre l'impatto ambientale e paesaggistico, privilegiando aree già antropizzate in gestione pubblica.

Un altro aspetto di discontinuità con il passato è la qualificazione degli immobili quali aree idonee, atteso che, mentre nella previgente disciplina l'inclusione degli immobili era prevista esclusivamente nel D.M. 21 giugno 2024, l'art. 11-*bis*, comma 1, lett. l), n. 3, del Testo unico dispone senza equivoci che rientrano in tale categoria di aree "*gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenti*". Si tratta di una previsione che, ampliando qualitativamente il campo oggettivo delle superfici che possono essere interessate ad installazioni, si pone in linea con la tendenza generale di privilegiare l'installazione degli impianti nelle aree già antropizzate.

Il profilo maggiormente innovativo della nuova disciplina rispetto a quella del D.Lgs. n. 199/2021 risiede, tuttavia, nel collegamento strutturale tra la qualificazione delle aree e gli obiettivi di potenza installata. Infatti, sebbene dal D.Lgs. n. 199/2021 fossero previsti dei meccanismi di monitoraggio e ripartizione della potenza necessaria al raggiungimento degli obiettivi nazionali<sup>43</sup>, con il D.Lgs. n. 190/2024 si giunge ad introdurre, tramite la Tabella 1 dell'Allegato C-*bis*<sup>44</sup>, degli obiettivi regionali vincolanti di anno in anno fino al 2030, da cui consegue una vera e propria metamorfosi della mappatura da strumento di indirizzo programmatico a parametro di un obbligo di risultato, che giustifica l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza o ritardo, con evidenti ripercussioni sul piano dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali<sup>45</sup>. L'introduzione dei suddetti obiettivi comporta per le

---

<sup>43</sup> Gli obiettivi regionali di potenza, come visto, sono stati successivamente previsti con l'art. 2 del D.M. 21 giugno 2024.

<sup>44</sup> Allegato inserito dall'art. 2, comma 1, lett. p), D.L. 21 novembre 2025, n. 175.

<sup>45</sup> Si veda art. 11-*bis*, comma 3, D. Lgs. n. 190/2024, secondo cui "...*Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo entro il termine ivi previsto ovvero di mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5, si applica l'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234*" ed il successivo comma 5, a norma del quale "*Le leggi adottate ai sensi del comma 3 garantiscono il rag-*

regioni una maggiorazione in termini di *accountability*, in quanto non solo devono individuare le aree idonee, ma devono anche garantire che l'installazione degli impianti avvenga secondo tempi e quantità prestabiliti, trasformando la mappatura in uno strumento concreto di governo dell'energia.

L'art. 11-*bis* procede, inoltre, con un'importante precisazione dei criteri tecnici per l'installazione degli impianti fotovoltaici, riducendo la distanza minima di idoneità per gli impianti confinanti con gli stabilimenti industriali da 500 a 350 m., che mostra, anche in questo caso, la volontà di una maggior densificazione dell'utilizzo del suolo in aree già antropizzate rispetto quanto previsto dall'art. 20, comma 8, lett. *c-ter*, D.lgs. n. 199/2021<sup>46</sup>, limitando tuttavia l'ambito applicativo della previsione, in precedenza esteso anche agli impianti di produzione di biometano.

V'è, però, che continuano a permanere anche nel Testo Unico profili di criticità riconducibili al delicato bilanciamento tra l'esigenza di accelerazione delle procedure di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile e la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale.

L'art. 11-*bis*, comma 4, lett. m), del D.L.gs. n. 190/2024 conferma quanto precedentemente previsto dall'art. 20, comma 8, lett. *c-quater* del D.Lgs. n. 199/2021, introducendo un limite espresso alla potestà legislativa regionale che, “*allo scopo di bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico*”, vieta di qualificare come idonee le aree incluse nel perimetro dei beni tutelati dal Codice dei beni culturali e di quelle situate entro delle fasce di rispetto predeterminate, pari a 3 km per gli impianti eolici e 500 m per quelli fotovoltaici, nonché le aree “*ove le caratteristiche degli impianti da realizzare siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici*”<sup>47</sup>.

La suddetta previsione tenta di dirimere un antico conflitto, sopito ma mai concretamente superato, tra l'interesse alla produzione di energia sostenibile e quello alla tutela del paesaggio. La tutela del paesaggio, intesa talvolta “*in un'accezione puramente estetico-culturale, e priva dunque di ogni riferimento (o addirittura equiparazione) alla nozione di ambiente*”<sup>48</sup> o come salvaguardia della “*forma del*

---

*giungimento al 2030 degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili previsti dalla Tabella 1 dell'allegato C-bis*”.

<sup>46</sup> Cfr. art. 20, comma 8, lett. *c-ter*, D.lgs. n. 199/2021: “*Esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento*” ed art. 11-*bis*, comma 1, lett. l, D.L.gs. n. 190/2024: “*per gli impianti fotovoltaici, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i): 1) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali, non destinati alla produzione agricola o zootecnica né alla produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'articolo 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006 nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 350 metri dal medesimo impianto o stabilimento*”.

<sup>47</sup> Si veda art. 11-*bis*, comma 4, lett. m, D.L.gs. n. 190/2024: “*Allo scopo di bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, le regioni non possono qualificare come idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, 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*”.

<sup>48</sup> G. TULUMELLO, *L'energia eolica: problemi e prospettive. L'esperienza italiana*, in giustamm.it, n. 10/2007, § 6.

paese nella sua interezza<sup>49</sup> e delle tracce antropiche storicizzate<sup>50</sup>, si scontra con l'esigenza di stabilizzazione climatica, che impone l'installazione di infrastrutture energetiche voluminose e visibili, necessarie per il processo di decarbonizzazione. Si tratta, in sostanza, di quello che è stato definito come un conflitto tra "ambientalisti climatici", che promuovono la conversione energetica a ogni costo, e "ambientalisti territoriali", che temono il sacrificio di suolo, biodiversità e risorse naturali in nome della transizione energetica<sup>51</sup>. Infatti, l'installazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile - in particolare di impianti eolici - ricade frequentemente su aree montane, collinari o costiere che costituiscono le aree geograficamente più favorevoli all'utilizzo di siffatti impianti, ma che finiscono inevitabilmente per essere incise sotto il profilo dell'impatto visivo, di quello acustico e dell'interazione con l'avifauna presente nell'area<sup>52</sup>.

La nuova previsione del Testo unico indubbiamente rafforza la protezione preventiva del patrimonio culturale e paesaggistico, inserendo una clausola di salvaguardia *ex ante* che si applica in modo generale e automatico, ma proprio perché è formulata in termini di divieto assoluto e di distanza fissa, non modulabile a seconda delle caratteristiche reali del territorio e del progetto, fa sorgere qualche dubbio sul piano della proporzionalità e della ragionevolezza. In particolare, considerando da un lato l'ampiezza delle aree già vincolate ai sensi del Codice dei beni culturali e, dall'altro, l'ampiezza delle fasce di rispetto, ci si può trovare di fronte al rischio che nell'attuazione concreta vengano escluse dalla pianificazione energetica aree di terreno estremamente vaste, con possibili effetti sulla capacità di raggiungere gli obiettivi di potenza installata e potendo far sorgere tensioni con la presunzione di interesse pubblico prevalente alla realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili sancita dall'art. 3 del medesimo Decreto, che qualifica tali interventi come opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, p. 3 ss. Successivamente, l'autore ha definito il paesaggio come "forma e immagine dell'ambiente" e come "ambiente visibile ma inscindibile dal non visibile" (A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, pp. 514 ss.).

<sup>50</sup> A. CROSETTI, voce *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2008, p. 548, definisce il processo di antropizzazione del paesaggio come "la traccia, il segno lasciato sul territorio, la storia fatta di vicende dell'uomo, non meno che dai fenomeni naturali". In proposito, 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"*, cit., p. 601, osserva che l'interesse alla tutela del paesaggio "come è ben noto gode di espressa copertura costituzionale - oltre ad essere stato fatto oggetto di una specifica Convenzione adottata in seno al Consiglio d'Europa - e che costituisce un bene ritenuto particolarmente importante e prezioso dalle singole Comunità territoriali, che nel paesaggio, nel proprio paesaggio, individuano non solo elementi di pregio estetico (sia esso di natura artificiale o naturale) ma anche fattori storico-culturali che assumono valore identitario e nei quali le singole Comunità, proprio in ragione di ciò, si identificano".

<sup>51</sup> In tal senso, D. BEVILACQUA, *Il decreto aree idonee, il Green Deal e il superamento dei conflitti*, in *RGA online*, 2024, p. 3.

<sup>52</sup> C. FRATERRIGO, *Implicazioni della molteplicità di interessi pubblici nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015, p. 4.

<sup>53</sup> Cfr. art. 3 del D.L.gs. n. 190/2024: "In 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, anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 11-bis del presente decreto, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018". Per una ricostruzione dell'interesse pubblico prevalente alla realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili è doveroso citare A. BONOMO, *La "prevalenza sostenibile" della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli "altri"*

A ciò si aggiunga che la rigidità della normativa distanziale potrebbe anche risultare contraddittoria con il divieto nei confronti delle Regioni di prevedere divieti generali e astratti che ostacolino lo sviluppo delle fonti rinnovabili<sup>54</sup>. Ed infatti, se da un lato il legislatore statale introduce un espresso divieto rivolto alle Regioni, precludendo loro di introdurre divieti generali, dall'altro finisce egli stesso per prevedere un limite di analoga natura all'interno del Testo unico.

Il potenziale rischio derivante dalla suddetta prescrizione è, ancora una volta, quello di una tutela del patrimonio culturale e paesaggistica rafforzata in via automatica che, anziché operare attraverso valutazioni puntuali e contestualizzate, si traduca in una compressione indiscriminata delle possibilità localizzative.

#### **4. L'uso del suolo agricolo e la disciplina dell'agrivoltaico: una sintesi necessaria.**

Il cambio di paradigma del Testo unico rinnovabili passa innanzitutto per l'inserimento di una definizione di impianto agrivoltaico - assente nel D.Lgs. n. 199/2021 - all'art. 4, comma 1, lettera f-bis, che lo configura come *“impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione. Al fine di garantire la continuità delle attività colturali e pastorali, l'impianto può prevedere la rotazione dei moduli collocati in posizione elevata da terra e l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione”*<sup>55</sup>.

Sotto il profilo dell'uso del suolo agricolo, l'art. 20 del D.lgs. n. 199/2021 aveva introdotto le prime forti limitazioni all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree classificate agricole, consentendone la realizzazione esclusivamente in ambiti circoscritti quali siti oggetto di

---

*interessi nel procedimento amministrativo*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2025, la quale a p. 29, con specifico riferimento all'art. 3 del Testo unico, osserva che *“Se a prima vista può apparire un'affermazione dirimente, laddove attribuisce con legge nazionale una priorità esplicita all'interesse alla realizzazione di impianti di energia pulita, tuttavia occorre leggere la disposizione per intero per misurarne la reale portata innovativa. L'assegnazione di uno status di priorità all'interesse viene, infatti, immediatamente mitigata nello stesso articolo che si affretta a prevedere delle ipotesi di deroga, la cui ricorrenza dovrà essere considerata dalle amministrazioni «in sede di ponderazione degli interessi». La disposizione sembra dunque voler subito sgombrare il campo da qualsiasi illusione o preoccupazione di automatismo decisionale in favore degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, riconducendo prudentemente la concreta applicazione del principio di prevalenza all'interno della tradizionale valutazione discrezionale delle amministrazioni competenti. Il Testo unico, si rivolge dunque alle amministrazioni le quali, in sede procedimentale, dovranno considerare come prevalente l'interesse all'installazione di impianti di energia pulita, ma si premura anche di precisare che le amministrazioni dovranno valutare, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, la sussistenza di alcune condizioni che potrebbero giustificare il mancato rispetto dell'ordine di priorità stabilito dalla legge”*.

<sup>54</sup> Divieto previsto dallo stesso art. 11-bis, comma 4, lett. d del Testo unico, secondo cui *“Ai fini dell'adozione delle leggi ai sensi del comma 3, le regioni e le province autonome tengono conto dei seguenti principi e criteri: ...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”*. È opportuno ricordare che, in passato, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta diverse volte (Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69; 15 aprile 2019, n. 86; 8 aprile 2020, n. 106; Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86), andando a censurare gli interventi regionali in materia di individuazione delle aree non idonee che hanno tentato di ostacolare la diffusione degli impianti sulla base della sussistenza di vincoli paesaggistici.

<sup>55</sup> Lettera aggiunta dall'art. 2, comma 1, lett. c), D.L. 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 gennaio 2026, n. 4. Precedentemente, il TAR Puglia-Bari, sez. II, 26 aprile 2022, n. 568 ha definito l'agrivoltaico come *“una tecnica che consente l'integrazione tra l'attività agricola e quella di produzione di energia da fonte rinnovabile”*.

bonifica, cave e miniere cessate, aree adiacenti alla rete autostradale entro 300 m, nonché aree ricomprese entro un perimetro di 500 m da zone industriali o artigianali<sup>56</sup>.

L'art. 11-bis, comma 2, del Testo unico rinnovabili conferma il suddetto divieto, riproducendo sostanzialmente le medesime eccezioni già previste dalla disciplina previgente, ma allo stesso tempo apre all'agrivoltaico in aree agricole, consentendo sempre l'installazione di questa tipologia di impianti nel caso in cui siano impiegati moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra.

Il vero punto di rottura della disciplina del Testo unico rinnovabili risiede nell'introduzione di un parametro quantitativo oggettivo per qualificare un impianto agrivoltaico come "idoneo". Il legislatore impone, infatti, al proponente di munirsi di una dichiarazione giurata asseverata redatta da un professionista abilitato che dovrà attestare che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80% della produzione lorda vendibile dell'area rispetto alla condizione preesistente<sup>57</sup>. Si tratta di un requisito che rappresenta un onere istruttorio gravoso, ma necessario per prevenire l'utilizzo speculativo del suolo agricolo e far sì che l'agrivoltaico non sia soltanto una mera soluzione tecnologica per la produzione di energia rinnovabile, ma garantisca un impegno produttivo effettivo.

Alla suddetta previsione si affianca un inedito meccanismo di controllo *ex post*, previsto dell'art. 11, comma 8<sup>58</sup>, che affida al Comune territorialmente competente il compito di accertare, nei cinque anni successivi alla realizzazione dell'impianto, la persistente idoneità del sito all'uso agro-pastorale,

---

<sup>56</sup> Art. 20, comma 1-bis, D.lgs. n. 199/2021: "L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR".

<sup>57</sup> Art. 11-bis, comma 2, Testo unico rinnovabili prevede, infatti, che "L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), d), e), f) e l), numeri 1) e 2). Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. È comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f-bis), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra. Per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il soggetto proponente si dota di dichiarazione asseverata redatta da un professionista abilitato che attesti che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'articolo 9 e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo".

<sup>58</sup> La disamina fornita concerne il comma così come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. g), D.L. 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 gennaio 2026, n. 4.

con la possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie fino a 100.000 euro in caso di violazione. Anche in questo caso, la sanzione, particolarmente gravosa, è finalizzata alla responsabilizzazione del proponente in modo da garantire la tutela della vocazione agricola del territorio per evitare che questi sistemi di produzione di energia si traducano in speculazioni che distorcano la destinazione del suolo a favore della sola produzione energetica<sup>59</sup>.

Nel Testo unico la mappatura delle aree agricole idonee subisce un'ulteriore evoluzione sistematica attraverso l'introduzione di limiti quantitativi massimi alla pianificazione regionale. L'art. 11-*bis*, comma 4, lettera g), del D.Lgs. 190/2024 stabilisce, infatti, che le aree agricole qualificabili come idonee a livello regionale non possono essere inferiori allo 0,8% né superiori al 3% delle superfici agricole utilizzate complessive della Regione, includendo nel computo anche le superfici su cui già insistono impianti agrivoltaici.

Sotto il profilo dei regimi amministrativi, il D.Lgs. n. 190/2024 introduce una semplificazione procedurale per gli impianti agrivoltaici, collocando quelli di potenza inferiore a 5 MW nel regime dell'attività libera, purché assicurino la prosecuzione dell'attività agricola e pastorale<sup>60</sup>.

Nel complesso, con il Testo unico viene raggiunta un'ulteriore tappa di maturazione del quadro regolatorio dell'uso del suolo agricolo, che si avvia a modellarsi su un tipo di “*agricoltura energetica*” rigorosamente regolata e sottoposta a requisiti oggettivi di compatibilità produttiva. Invero, dall'analisi normativa emerge come il suolo agricolo sia considerato come un bene produttivo primario, dotato di una propria rilevanza economica, ambientale e sociale, da proteggere dai rischi derivanti dalla transizione energetica<sup>61</sup>.

Proprio per questa ragione, la nuova disciplina ammette la produzione di energia da fonti rinnovabili solo laddove essa risulti compatibile con la continuità e l'effettività dell'attività agricola, al fine di scongiurare il pericolo di sottrazione del suolo coltivabile o in una trasformazione surrettizia della destinazione d'uso. Restano, però, possibili aspetti critici legati al rischio che l'eccessiva rigidità della nuova mappatura possa disincentivare o rallentare gli investimenti in aree territoriali in cui la coesistenza energia-agricoltura è già pratica consolidata. Inoltre, la complessità tecnica delle asseverazioni richieste ai fini della dimostrazione della compatibilità produttiva può tradursi in un aggravio procedimentale significativo, atteso che l'elaborazione di relazioni tecniche e studi

---

<sup>59</sup> In dottrina, durante la vigenza del precedente regime normativo, sono state sollevate le suddette criticità da F. VETRÒ, N. BRIGNOLI, *Transizione energetica e agricoltura. L'agrivoltaico e l'eterogenesi dei fini*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 1/2025, p. 145, secondo cui “*I benefici dell'agrivoltaico vanno però resi effettivi con un sistema di monitoraggio che assicuri livelli di produzione agricola adeguati, dal momento che, in assenza dei medesimi, perderebbe di significato la distinzione tra sistemi agrivoltaici e fotovoltaici e la previsione di incentivi pubblici per lo sviluppo del settore. Nonostante i vantaggi, occorre considerare anche le criticità che l'installazione dei pannelli può apportare, a partire dalla incompatibilità con alcune colture (come il frumento, gli alberi da frutto e il miglio), sino ad arrivare all'impatto sul consumo di suolo da parte delle opere accessorie (come gli elettrodotti e le stazioni elettriche). Inoltre, stante l'integrazione dei settori, essi non dovranno perdere la loro 'indipendenza', e soprattutto non dovrà verificarsi il passaggio ad una agricoltura incentrata sulla produzione energetica, con conseguenze speculative sull'acquisizione dei fondi e potenziali rischi per la qualità della produzione agricola e la disponibilità di terreni destinati all'agricoltura*”.

<sup>60</sup> Sezione I, Allegato A al D.Lgs. n. 190/2024: “*Sono soggetti al regime di attività libera gli interventi relativi a: ... e) impianti agrivoltaici di potenza inferiore a 5 MW che consentono la continuità dell'attività agricola e pastorale*”.

<sup>61</sup> In generale, sulla centralità del suolo, quale risorsa limitata che esige una nuova razionalità delle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Editore scientifica, Napoli, 2022.

agronomici comporta costi elevati e tempi di predisposizione non trascurabili che possono rallentare o impedire la nascita di iniziative virtuose.

### **5. I procedimenti autorizzativi degli impianti ricadenti in aree idonee nel Testo Unico Rinnovabili.**

Un punto di continuità tra i due decreti, sebbene con sfumature diverse, è il depotenziamento del parere paesaggistico nei procedimenti amministrativi degli impianti ricadenti in aree idonee.

Come precedentemente osservato, durante la vigenza dell'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprimeva con parere obbligatorio ma non vincolante nei procedimenti autorizzatori degli impianti ricadenti in aree idonee, per cui, qualora il termine per l'adozione del parere fosse decorso inutilmente, l'amministrazione procedente era tenuta a provvedere ugualmente sulla domanda di autorizzazione.

Il Testo unico conferma e rafforza questa impostazione all'art. 11-*quater*<sup>62</sup>, specificando che, per gli interventi ricadenti in area idonea sottoposti al regime di attività libera (Allegato A) e di procedura abilitativa semplificata (Allegato B), la realizzazione degli impianti non è subordinata all'acquisizione del parere paesaggistico, mentre, per gli interventi sottoposti al regime di autorizzazione unica (Allegato C), trova applicazione sostanzialmente una disciplina analoga alla previgente, che prevede l'intervento dell'autorità competente in materia paesaggistica con parere obbligatorio e non vincolante e una riduzione di un terzo dei termini procedurali<sup>63</sup>.

A ben vedere, l'evoluzione normativa solo in apparenza conferma la progressiva dequotazione della tutela paesaggistica rispetto agli obiettivi di accelerazione e semplificazione procedimentale. In realtà, il depotenziamento del parere paesaggistico non si traduce in una lesione della tutela del paesaggio, laddove sposta la valutazione dell'interesse paesaggistico in una fase precedente al procedimento autorizzatorio. Invero, la valutazione paesaggistica viene anticipata in sede di pianificazione e individuazione delle aree, giustificando l'attenuazione del controllo puntuale in sede di autorizzazione. Si tratta, pertanto, di un modello nel quale la tutela del paesaggio tende a essere "*incorporata*" nella scelta pianificatoria, che attribuisce alla valutazione paesaggistica un carattere generale e meno calibrato sul singolo intervento. Se dunque l'anticipazione della valutazione in sede pianificatoria ha il pregio di consentire un significativo snellimento dei procedimenti autorizzatori e una maggiore certezza dei tempi di realizzazione degli impianti, riducendo la necessità di un controllo caso per caso e favorendo una più rapida attuazione delle politiche di sviluppo delle fonti rinnovabili, la stessa solleva però anche un problema di effettività della valutazione paesaggistica in fase di pianificazione, poiché la compressione del controllo successivo in sede autorizzatoria richiederebbe una maggior qualità,

---

<sup>62</sup> Articolo inserito dall'art. 2, comma 1, lett. h), D.L. 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 gennaio 2026, n. 4.

<sup>63</sup> Art. 11-*quater* del Testo unico rinnovabili: "*La realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insistano in aree idonee 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. Nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all'allegato C che insistano in aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Nei casi di cui al secondo periodo, i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo, con arrotondamento per difetto al numero intero ove necessario*".

trasparenza e partecipazione dell'attività pianificatoria, per garantire che tutti gli interessi in gioco vengano considerati e contemperati adeguatamente. In mancanza di tali presupposti, il rischio è che la pianificazione si traduca in una valutazione paesaggistica eccessivamente generale o astratta, incapace di cogliere le specificità dei singoli contesti territoriali e gli interessi eventualmente sacrificati e dunque di prevenire possibili effetti negativi derivanti dalla realizzazione degli impianti.

### **6. Brevi riflessioni conclusive.**

Provando a tirare le somme dell'analisi effettuata, il nuovo quadro delineato dal D.Lgs. n. 190/2024, come modificato dal D.L. n. 175/2025, sembra segnare il passaggio da una pianificazione essenzialmente programmatica ad un intervento maggiormente puntuale e vincolante, in cui la mappatura è chiamata a definire a monte il bilanciamento tra l'esigenza di accelerazione procedimentale e quella di garantire un'adeguata tutela del paesaggio, del patrimonio culturale e del suolo agricolo.

La nuova norma appare in linea con l'urgenza imposta dagli obiettivi di decarbonizzazione, ma solleva qualche perplessità sulla proporzionalità dei limiti introdotti, sulla qualità della pianificazione e sull'effettività della partecipazione procedimentale. Invero, l'individuazione analitica delle aree idonee, la previsione di limiti distanziali e l'introduzione di obiettivi regionali vincolanti sono strumenti potenti che vanno senz'altro nella direzione di raggiungere gli obiettivi climatici, ma che al contempo richiedono un costante bilanciamento con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione, che invece sembrano non poter essere sufficientemente assicurati nell'attuale assetto della pubblica amministrazione.

Ne consegue che la piena attuazione del nuovo modello non può prescindere da un rafforzamento della capacità amministrativa non solo regionale, ma di tutte le istituzioni coinvolte nell'attività di pianificazione, atteso che la complessità delle valutazioni richieste impone strutture tecniche adeguate, risorse umane qualificate e strumenti istruttori idonei all'adozione di piani sempre più articolati e destinati a perdurare stabilmente nel tempo. È dunque necessario un processo di riqualificazione degli apparati amministrativi preposti a svolgere l'attività istruttoria strumentale all'adozione del piano, affinché siano posti nelle condizioni di assicurare l'adozione di atti di pianificazione qualitativamente solidi, capaci di integrare in modo effettivo gli obiettivi di sviluppo energetico con le esigenze di tutela del territorio e degli altri interessi sensibili in gioco<sup>64</sup>. Invero, solo se la fase pianificatoria saprà garantire trasparenza, partecipazione e soprattutto solidità tecnica dell'istruttoria, la semplificazione procedimentale in sede autorizzatoria potrà dirsi coerente con una tutela effettiva degli interessi.

Il suddetto rafforzamento della capacità amministrativa, imprescindibile in fase di pianificazione, risulta altrettanto necessario nella fase di controllo successiva al rilascio dell'autorizzazione. A conferma di quanto innanzi basti considerare che la disciplina dell'agrivoltaico, con i suoi meccanismi di

---

<sup>64</sup> In riferimento a tale esigenza, seppur nell'ambito procedimentale e non pianificatorio, A. BONOMO, *Gli assenti ambientali e il contagio da virus semplificatorio: riflessioni critiche*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021, p. 690, osserva che "All'interesse ambientale va assicurata, dunque, non solo una tutela rafforzata nel procedimento, attraverso la sottrazione agli automatismi semplificatori, ma altresì una tutela rafforzata nell'organizzazione mediante il potenziamento delle strutture ad esso preposte...La soluzione al problema della lentezza dell'azione amministrativa non può coincidere con l'esautoramento dell'amministrazione, ma deve piuttosto passare dalla riqualificazione degli apparati amministrativi che necessitano di essere messi nelle condizioni di garantire una decisione ambientale non solo più rapida, ma anche di qualità. L'auspicio è che, certificata la fine della c.d. fuga dal pubblico, il processo di empowerment istituzionale della pubblica amministrazione possa investire anche le amministrazioni ambientali e il loro capitale umano, perché solo rafforzando l'organizzazione amministrativa si può aspirare ad ottenere una decisione pubblica di qualità".

controllo *ex ante* ed *ex post* che testimoniano il tentativo di coniugare la produzione energetica con la salvaguardia della vocazione agricola, delinea un modello di coesistenza che richiede un'elevata competenza tecnica dell'amministrazione, la quale è chiamata ad esercitare caso per caso delle funzioni di verifica sostanziale e non meramente formale.

In conclusione, l'efficacia delle nuove disposizioni potrà essere misurata solamente successivamente sulla base della qualità delle leggi regionali di individuazione delle aree, dell'effettività dei controlli comunali sugli impianti agrivoltaici, della capacità dello Stato di esercitare eventuali poteri sostitutivi senza comprimere eccessivamente l'autonomia territoriale, nonché della tenuta del sistema rispetto al sindacato giurisdizionale. Inoltre, la reale tenuta del nuovo assetto dipenderà in larga misura dalla qualità della fase di pianificazione e dalla capacità delle amministrazioni competenti di svolgere una valutazione preventiva che sia approfondita e integrata, in modo tale da rendere effettiva la tutela del paesaggio e degli altri interessi sensibili.

Il nuovo regime delle aree idonee tenta, pertanto, di ridisegnare un diritto dell'energia in modo sempre più integrato con il diritto del territorio, dove la transizione ecologica non è raggiungibile attraverso la sola accelerazione procedurale, ma mediante una trasformazione strutturale delle categorie tradizionali della pianificazione che (si auspica) si rivelino capaci di coniugare efficienza, sostenibilità e tutela dei valori costituzionali.