

## L'IDROGENO RINNOVABILE TRA CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO DELLE BARRIERE NORMATIVE: PROFILI PIANIFICATORI E AUTORIZZATIVI.

*Renewable hydrogen between critical issues and prospects for overcoming regulatory barriers: planning and authorization profiles.*

CHIARA POLINI \*

*Abstract (ITA):* l'idrogeno rinnovabile occupa una posizione sempre più centrale nelle politiche europee per la sicurezza energetica e la decarbonizzazione. Nondimeno, lo sviluppo del settore incontra ostacoli sul piano delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti. Il contributo è incentrato sull'analisi dei principali riferimenti normativi in materia, esaminandone tanto le novità quanto le criticità applicative e le lacune giuridiche, con l'obiettivo di contribuire alla definizione di un assetto regolatorio più coerente e funzionale allo sviluppo della filiera dell'idrogeno rinnovabile.

*Abstract (ENG):* Renewable hydrogen is assuming an increasingly central role in European policies aimed at energy security and decarbonisation. Nevertheless, the development of the sector faces obstacles, particularly regarding the authorisation procedures required for the construction of plants and infrastructures. This contribution examines the main legal provisions in this sector, analysing both their innovations and the legal uncertainties and regulatory gaps that persist. It aims to contribute to the development of a more coherent and effective regulatory framework, capable of supporting the development of the renewable hydrogen value chain.

**SOMMARIO:** **1.** L'idrogeno rinnovabile nelle politiche europee. - **2.** Il d.lgs. n. 199 del 2021: la parziale conferma della disciplina previgente. - **3.** Le novità introdotte. - **4.** (*Segue*) la pianificazione delle aree idonee a livello regionale. - **5.** (*Segue*) le aree dismesse. - **6.** Il d.lgs. n. 190 del 2024: i regimi autorizzativi per gli impianti di produzione dell'idrogeno. - **7.** (*Segue*) la natura giuridica della PAS. - **8.** Conclusioni.

### **1. L'idrogeno rinnovabile nelle politiche europee.**

L'idrogeno rinnovabile<sup>1</sup> occupa un ruolo di crescente centralità nell'ambito della transizione energetica<sup>2</sup>. Infatti, esso rappresenta una delle sfide più rilevanti nel contesto delle politiche energetiche europee. In questo ambito, il tema trattato costituisce una delle soluzioni principali per attuare il processo di decarbonizzazione e ridurre la dipendenza dalle fonti fossili<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> \* Dottoranda di Ricerca in Ingegneria Industriale e dell'Informazione (40° ciclo) presso l'Università degli Studi di Trieste. Svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, nell'ambito della cattedra di Diritto amministrativo, sul progetto «Nuove frontiere energetiche: il ruolo delle sandbox normative per l'idrogeno verde» e con borsa PNRR cofinanziata dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali su fondi AcegasApsAmga s.p.a.

Prima di procedere con la trattazione, è opportuno svolgere una breve precisazione relativa alla nozione di idrogeno rinnovabile, oggetto del presente contributo. Infatti, nell'ordinamento italiano, si distingue tra idrogeno rinnovabile e idrogeno verde. In particolare, nell'art 2 del d.m. n. 463 del 21 ottobre 2022 - adottato per dare attuazione alle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - l'idrogeno verde è definito come l'idrogeno che «soddisfa il requisito di riduzione delle emissioni di gas serra nel ciclo di vita del 73,4% rispetto a un combustibile fossile di riferimento di 94 gCO<sub>2</sub>e/MJ ovvero l'idrogeno che comporta meno di 3 tCO<sub>2</sub>eq/tH<sub>2</sub>». L'idrogeno rinnovabile invece è quello prodotto mediante processo elettrolitico, utilizzando impianti che soddisfano requisiti relativi all'origine dell'energia elettrica utilizzata, che deve provenire da fonti rinnovabili. Tale distinzione tra idrogeno verde e idrogeno rinnovabile non trova però corrispondenza nel diritto dell'Unione europea, nel quale si fa riferimento esclusivamente alla nozione di *renewable hydrogen*. Al fine di superare tale disallineamento, nell'ordinamento italiano è emersa l'esigenza di pervenire ad una definizione unitaria di idrogeno rinnovabile che ricomprendesse anche quella di idrogeno verde. In tale direzione si colloca il cosiddetto decreto Opex, attualmente in fase di definizione, del quale è stato reso noto lo schema di decreto e l'esito della relativa consultazione pubblica svolta. Dunque, in tale contesto l'idrogeno rinnovabile dovrebbe essere definito sulla base di due requisiti. In primo luogo, esso deve essere prodotto mediante processo elettrolitico e utilizzando energia proveniente da fonti rinnovabili. In secondo luogo, l'idrogeno deve soddisfare un requisito di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nel ciclo di vita pari al 73,4% rispetto a un combustibile fossile di riferimento di 94 gCO<sub>2</sub>e/MJ, ovvero comportare emissioni inferiori a 3 tCO<sub>2</sub>eq/tH<sub>2</sub>.

<sup>2</sup> Nel luglio 2020 la Commissione ha presentato due strategie riguardanti l'idrogeno e l'integrazione dei sistemi energetici. Questi documenti programmatici tracciano linee guida per favorire il passaggio verso un sistema energetico e un'economia a impatto zero sul clima, in attuazione degli obiettivi fissati dal *Green Deal* europeo. In particolare, l'8 luglio 2020 la Commissione europea ha approvato due comunicazioni: COM(2020) 299 final «energia per un'economia a impatto climatico zero: strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico» e COM(2020) 301 final «una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra». La prima definisce sei linee d'azione finalizzate a rendere il sistema energetico più efficiente, sicuro e resiliente. Gli interventi si basano sul principio dell'efficienza energetica al primo posto, sulla diffusione capillare di elettricità prodotta da fonti pulite, sulla valorizzazione di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio, su mercati più competitivi, su infrastrutture adeguate e su un quadro normativo favorevole alla digitalizzazione e all'innovazione. La seconda delinea un percorso progressivo per stimolare la crescita dell'idrogeno pulito attraverso tre fasi comprese tra il 2020 e il 2050. La prima fase (scaduta nel 2024) è volta all'avvio dell'utilizzo vicino ai poli di consumo. La fase successiva (fino al 2030) mira alla riduzione dei costi e allo sviluppo delle infrastrutture necessarie. Infine, dopo il 2030 le tecnologie basate su idrogeno rinnovabile dovrebbero raggiungere la piena maturità, con un impiego su larga scala e una domanda che si è sviluppata in modo significativo. Nel luglio 2020, a supporto di questo percorso, è stata creata l'Alleanza europea per l'idrogeno pulito, una piattaforma che coinvolge imprese, istituzioni pubbliche e società civile per coordinare gli investimenti e le iniziative comuni. Da ultimo, per alcune riflessioni su come l'idrogeno possa costituire un elemento chiave nel processo di decarbonizzazione e per la sicurezza energetica, si veda G. BEFANI, *Poteri pubblici e sicurezza energetica. Strumenti, misure e garanzie di sostenibilità oltre il mercato*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 11, 50, 514 e ss.; M. GIANDIGLIO - D. FERRERO, *La decarbonizzazione del settore energetico attraverso l'uso dell'idrogeno*, in *Equilibri. Rivista per lo sviluppo sostenibile*, 2019, n. 2; S. ANTONIAZZI, *La transizione energetica all'idrogeno da fonti rinnovabili*, in *Giornale di dir. amm.*, 2024, n. 4, pp. 457-470.

<sup>3</sup> Per un approfondimento sulle politiche dell'Unione europea relative alla transizione energetica si rinvia, senza presunzione di esaustività, a L. AMMANATI (a cura di), *La transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2018; E. B. LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto*

Questo vettore energetico - prodotto da elettrolizzatori alimentati attraverso impianti che sfruttano le fonti di energia rinnovabile (c.d. FER)<sup>4</sup> - è potenzialmente in grado di supportare la trasformazione dei sistemi energetici esistenti, dei settori produttivi e dei trasporti<sup>5</sup>, contribuendo al raggiungimento di obiettivi climatici e ambientali.

In particolare, lo si evince dagli obiettivi fissati dall'Unione Europea nel Piano *REPowerEU*<sup>6</sup> e nella direttiva c.d. *Red III* (n. 2023/2413)<sup>7</sup> nei quali si stabiliscono, rispettivamente, le percentuali di consumo di carburanti rinnovabili di origine non biologica<sup>8</sup> rispetto all'utilizzo totale di idrogeno nonché i *target* di produzione e di importazione di idrogeno rinnovabile<sup>9</sup>.

L'attuazione degli obiettivi europei si scontra con un serie di vischiosità come la complessità e i dubbi che caratterizzano le procedure autorizzative per la realizzazione degli elettrolizzatori e degli impianti FER<sup>10</sup>.

Dunque, il legislatore nazionale ha introdotto alcune disposizioni volte a razionalizzare tali procedimenti, seppure lasciando talvolta intravedere dubbi riguardanti l'attuazione di quello che l'Unione europea stabilisce come l'«interesse pubblico prevalente»<sup>11</sup> alla transizione energetica e alla

---

*Pubblico*, 2021, n. 2, pp. 415 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 153 ss.

<sup>4</sup> Più nel dettaglio, la produzione avviene attraverso l'elettrolisi dell'acqua, ossia la scissione delle molecole di idrogeno da quelle di ossigeno, attraverso una corrente elettrica prodotta da impianti FER.

<sup>5</sup> Si ritiene che troverà applicazione principalmente nel settore dei trasporti pesanti. Si veda, in questo senso, quanto affermato nella Strategia nazionale sull'idrogeno per cui «la soluzione *full electric* è già una realtà consolidata. Le efficienze energetiche (dei veicoli a idrogeno) molto inferiori ed i conseguenti costi di gestione superiori non rendono competitive le soluzioni FCEV che, al più, potrebbero trovare utilizzo in applicazioni di nicchia».

<sup>6</sup> Si tratta del Piano COM(2022) 230 final, presentato dalla Commissione europea a seguito del conflitto tra Russia e Ucraina. L'obiettivo posto a fondamento di questo Piano è di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, in particolare quelli di provenienza russa.

<sup>7</sup> È la direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che modifica la previgente direttiva c.d. *Red II* (2018/2001).

<sup>8</sup> Ossia i c.d. *renewable fuels of non biological origin (RFNBOs)*, categoria a cui l'idrogeno rinnovabile è riconducibile. In particolare, per il settore dell'industria è previsto un obiettivo nell'utilizzo di *RFNBO* rispetto all'utilizzo totale di idrogeno che è pari al 42% entro il 2030 e al 60% entro il 2035 (articolo 22 *bis* della direttiva). Per il settore dei trasporti è previsto un sotto-*target* al 2025, 1% *RFNBO* e biocombustibili avanzati su consumo totale di idrogeno, mentre entro il 2030, l'1%, per i soli *RFNBO* sull'utilizzo totale di idrogeno (articolo 25 della direttiva). Infine, per il settore marittimo è previsto un obiettivo entro il 2030 dell'1,2 % rispetto all'utilizzo totale di idrogeno.

<sup>9</sup> Il Piano *REPowerEU* prevede che siano prodotte internamente 10 milioni di tonnellate di idrogeno rinnovabile e che altri 10 milioni siano invece importati per soddisfare la domanda di idrogeno prevista.

<sup>10</sup> In base a quanto emerge dallo studio condotto da H2IT associazione italiana idrogeno, pubblicato a maggio 2023, a p. 21, tra le principali criticità per lo sviluppo del settore dell'idrogeno rinnovabile, oltre a quelle legate alle procedure di autorizzazione, si riscontrano le difficoltà riguardanti la bassa maturità del mercato e i costi ancora elevati di produzione dell'idrogeno rinnovabile. Sull'importanza di semplificare e snellire le autorizzazioni e i processi amministrativi per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, le infrastrutture di flessibilità e le reti, si veda il Piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili COM(2025) 7, pp. 12 e 13, nonché il *Rapporto sul futuro della competitività europea* di Mario Draghi, del 26 settembre 2024, p. 14, il già citato studio effettuato da H2IT associazione italiana idrogeno, pp. 21 e 22, infine, il PNRR, M2C2, punto 2. «promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno», riforma 3.1 «semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno». Sul punto, in dottrina v. A. PORCARI, *Transizione ecologica e certezza del diritto: regolamentare la filiera idrogeno*, in *DPCE online*, 2023, n. 2, pp. 547-560.

realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili<sup>12</sup>. Dubbi, questi, riconducibili sia ad una cultura fortemente legata alla tutela del patrimonio storico-artistico, che alla ben nota sindrome del c.d. *NIMBY* o ad altre analoghe, consistenti in un'opposizione alla realizzazione di impianti energetici in uno specifico ambito territoriale<sup>13</sup>. Secondo la visione europea dell'interesse pubblico prevalente, la salvaguardia dell'ambiente e la decarbonizzazione costituiscono un principio guida che orienta le politiche economiche, industriali e sociali e tutta la produzione legislativa. In altre parole, si vuole porre al centro la qualità ambientale, la riduzione delle emissioni, l'uso sostenibile delle risorse e, non da ultimo, la sicurezza energetica<sup>14</sup>. Rispetto a questi obiettivi l'idrogeno rinnovabile ha le potenzialità di essere uno strumento promettente per la loro realizzazione<sup>15</sup>.

Ad oggi, il quadro giuridico di riferimento in materia di autorizzazioni per la costruzione degli impianti a idrogeno e FER, oggetto di analisi nei paragrafi seguenti, è costituito dal combinato disposto delle previsioni contenute nel d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199<sup>16</sup> e nel d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190<sup>17</sup>. Si precisa che il primo definisce il quadro pianificatorio per la costruzione di impianti, mentre il secondo disciplina i regimi autorizzativi per la loro costruzione, operando un riordino complessivo delle procedure. Tali norme, pur non dando luogo a un assetto ancora organico e compiuto sono tra loro in costante interazione. Anche di questo secondo profilo si darà conto appresso.

## 2. Il d.lgs. n. 199 del 2021: la parziale conferma della disciplina previgente

---

<sup>11</sup> Espressione introdotta con la direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. direttiva *Red III*), che ha modificato l'art. 16 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. direttiva *Red II*), aggiungendo l'art. 16 *septies*. Questa espressione è stata poi recepita nel d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, all'art. 3, rubricato «interesse pubblico prevalente». L'introduzione della nozione di interesse pubblico prevalente è altresì riconducibile all'attuazione dell'articolo 11, del TFUE, nel quale si legge che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» e dell'Art 191 TFUE, comma 1, per cui «la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente».

<sup>12</sup> Anche questa espressione si riscontra nell'art. 16 *septies* della c.d. direttiva *Red II*.

<sup>13</sup> L'acronimo *NIMBY* significa *Not In My Back Yard*. Sul fenomeno *NIMBY* e altri analoghi il riferimento va a A. CRISMANI, *Strategic Infrastructure and Administrative Challenges: From NIMBY to BANANA and other extremes*, in *CERIDAP*, 2025, n. 2. L'Autore osserva che la sindrome *NIMBY*, consistente nelle resistenze verso le infrastrutture energetiche ha cause sociali profonde e per la sua complessità richiede di rivedere le procedure autorizzative così da favorire una partecipazione effettiva.

<sup>14</sup> Sul tema della sicurezza energetica si veda, senza pretesa di esaustività, C. STAGNARO, *La sicurezza "energetica"*, in *Gnosis*, 2010, n. 1; G. ERCOLANI, *La sicurezza energetica*, in *Gnosis*, 2008, n. 2; G. DIALUCE, *La sicurezza energetica nel sistema italiano*, in *Gnosis*, 2011, n. 4; C. M. DACLON, *Dalla crisi ambientale al rischio destabilizzazione*, in *Gnosis*, 2010, n. 3; L. AMMANATI - A. CANEPA, *Il governo dell'«emergenza energetica»: paure, incertezze, regole*, in *Amministrare*, 2010, n. 2.

<sup>15</sup> Con particolare riferimento all'utilizzo dell'idrogeno rinnovabile come elemento importante per garantire la sicurezza energetica si veda G. BEFANI, *op. cit.*

<sup>16</sup> È il decreto 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».

<sup>17</sup> Il decreto concerne la «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».

Il d.lgs. n. 199 del 2021 attua la direttiva *Red II*<sup>18</sup> e si colloca all'interno delle strategie energetiche delineate dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima<sup>19</sup>, orientato, tra l'altro, ad accrescere la produzione da fonti rinnovabili e a contenere le emissioni climalteranti.

Questo decreto ha previsto le prime misure di semplificazione per la realizzazione di elettrolizzatori e ha introdotto anche disposizioni specifiche per gli impianti FER. In particolare, ha delineato un sistema tripartito di aree rilevanti ai fini dell'installazione di impianti a idrogeno e FER, distinguendo tra aree idonee, aree non idonee e aree ordinarie<sup>20</sup>. Alla localizzazione in area idonea il legislatore collega l'operatività di un regime autorizzativo semplificato per la costruzione degli impianti. Tali semplificazioni consistono nell'abbreviazione dei termini per lo svolgimento dei procedimenti di autorizzazione di un terzo rispetto all'ordinario e nella previsione per cui i pareri richiesti alle amministrazioni competenti in materia paesaggistica sono obbligatori ma non vincolanti. Inoltre, in caso di mancata espressione dei predetti pareri nel termine previsto<sup>21</sup> l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione<sup>22</sup>.

Al fine di interrogarsi sulla portata innovativa di questa disciplina e di ricostruire le nozioni di area idonea, non idonea e ordinaria, è però necessario procedere ad un raffronto con quella previgente rispetto al d.lgs. n. 199 del 2021, individuata nel d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387<sup>23</sup> e nelle Linee guida attuative, introdotte con il d.m. del 10 settembre 2010<sup>24</sup>.

Anzitutto, occorre rilevare che la nozione di area non idonea non costituisce un elemento di novità nell'ordinamento giuridico nazionale. Infatti, tale definizione è stata mutuata dal d.lgs. n. 387 del 2003<sup>25</sup>, che prevedeva che tali aree potessero (dunque, senza alcun obbligo) essere individuate dalle Regioni sulla base dei criteri dettati dalle Linee guida ministeriali, introdotte però con notevole ritardo con il d.m. del 10 settembre 2010. In tale contesto, la qualificazione di un'area come non idonea non determinava un divieto assoluto alla realizzazione di impianti FER, ma era indice dell'alta probabilità di esito negativo delle valutazioni che la pubblica amministrazione svolgeva in sede di autorizzazione, dovuta alla possibile emersione di esigenze legate principalmente alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale. Dunque, si trattava di un giudizio di primo livello svolto dal legislatore, considerati i vincoli insistenti sull'area, con l'intento di fornire, sia agli operatori economici che intendevano costruire un impianto energetico sia alle pubbliche amministrazioni, indicazioni utili per il successivo

---

<sup>18</sup> È la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

<sup>19</sup> Il c.d. PNIEC.

<sup>20</sup> Sulle aree idonee, non idonee e ordinarie v. L. BITTO - F. FURLAN, *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Regioni*, 2024; I. BAISI, *L'individuazione delle "aree idonee" all'installazione di impianti da FER: il regime intertemporale riflette il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2024, n. 2, pp. 308 ss.; S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 3, pp. 699 ss.; A. PALMIERI, *In tema di aree non idonee all'installazione di impianti eolici*, in *Il Foro it.*, 2022, n. 3, pp. 186 ss. La disciplina sulle aree idonee è poi confluita, come si vedrà *infra* § 4, negli artt. 11-bis ss. del d.lgs. 190 del 2024.

<sup>21</sup> I termini sono quelli previsti dall'art. 16, comma 1 della l. 241 del 1990, ossia venti giorni decorrenti dal ricevimento della richiesta.

<sup>22</sup> In deroga a quanto stabilito dall'art. 16, comma 3 della l. 241 del 1990.

<sup>23</sup> Tale decreto attua la direttiva per la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (direttiva 2001/77/CE).

<sup>24</sup> Si tratta delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, emanate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

<sup>25</sup> In particolare, il riferimento è all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

svolgimento dell'*iter* autorizzativo. Gli operatori economici proponenti potevano in ogni caso dimostrare la fattibilità del progetto in area non idonea, in considerazione della tipologia di impianto da realizzare, delle soluzioni costruttive adottate e del modo in cui esso veniva integrato fisicamente e visivamente nel contesto in cui si trovava<sup>26</sup>.

Questa impostazione risulta sostanzialmente confermata anche nel quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 199 del 2021<sup>27</sup>. In particolare, nel citato decreto<sup>28</sup> sono richiamate espressamente le Linee guida ministeriali del 2010, evidenziando la volontà del legislatore di garantire continuità rispetto al precedente assetto normativo. Tale impostazione ha peraltro trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa<sup>29</sup>.

Coerentemente con tale assetto, l'individuazione di un'area come non idonea non esonera l'amministrazione procedente dall'obbligo di svolgere una valutazione puntuale del progetto sottoposto al suo esame, basata sulle sue caratteristiche tecniche e sul contesto territoriale in cui si colloca. In sostanza, l'eventuale diniego dell'autorizzazione non può essere fondato sulla sola circostanza che l'impianto sia localizzato in un'area classificata come non idonea. Diversamente si configura un difetto di istruttoria foriero di eccesso di potere.

Invece, per quanto attiene alla categoria delle aree idonee, essa può apparire, almeno sul piano lessicale, una nozione nuova, poiché l'espressione non è rinvenibile nella disciplina previgente al d.lgs. n. 199 del 2021. Tuttavia, ad una più attenta analisi, emerge come l'istituto non rappresenti una reale innovazione sul piano sostanziale, poiché affonda le sue radici nelle precitate Linee guida ministeriali del 2010, le quali individuavano già una serie di «elementi per la valutazione positiva dei progetti»<sup>30</sup>, al ricorrere dei quali sussisteva una più elevata probabilità di esito favorevole del procedimento di autorizzazione, tra cui: «il ricorso a criteri progettuali volti ad ottenere il minor consumo possibile del territorio», «il riutilizzo di aree già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (*brownfield*), tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati», «lo sfruttamento di infrastrutture esistenti», «la ricerca e la sperimentazione di soluzioni progettuali e componenti tecnologici innovativi, volti ad

---

<sup>26</sup> Si veda la l. d) dell'allegato 3 alle citate Linee guida, per cui «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».

<sup>27</sup> *Infra* § 4.

<sup>28</sup> Art. 18, comma 3 del d.lgs. n. 199 del 2021.

<sup>29</sup> *Ex multis*, Corte cost., 28 luglio 2025, n. 134, in cui si afferma che il «rimando alle precedenti Linee guida sta a significare [...] che l'individuazione di queste aree (non idonee) non deve «configurarsi come divieto preliminare» e «che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione». Con riferimento alla giurisprudenza amministrativa, si veda, tra le altre, Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2025, n. 10364, che ha confermato la sentenza del TAR Toscana, II, 8 luglio 2024, n.844 con cui si annullava un provvedimento di diniego per la costruzione di un impianto FER in area non idonea, motivato esclusivamente sulla base della non idoneità normativa dell'area. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto «del tutto logico, da un lato, che un'ideonea istruttoria vada compiuta comunque, perché è il presupposto di qualsiasi decisione, e, dall'altro, che anche in caso di decisione di segno negativo se ne debbano adeguatamente motivare le ragioni in rapporto agli esiti dell'istruttoria stessa».

<sup>30</sup> Espressione contenuta nell'allegato alle Linee guida ministeriali del 2010. In particolare, si veda la parte IV «inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio», punto 16.

ottenere [...] il migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto storico, naturale e paesaggistico».

Ecco che quello che ora si definisce «area idonea» un tempo si denominava «elementi per la valutazione positiva dei progetti»<sup>31</sup>.

Infine, la logica sottesa alle Linee guida del 2010 risulta sovrapponibile a quella che, nel d.lgs. n. 199 del 2021<sup>32</sup>, connota le aree idonee, ossia quelle aree ritenute astrattamente compatibili con la localizzazione di impianti energetici, in quanto rispondenti ad un principio di contenimento del consumo di suolo e caratterizzate dall'assenza di vincoli in materia di tutela del paesaggio e del patrimonio culturale.

### **3. Le novità introdotte.**

Alla luce delle considerazioni svolte è possibile individuare le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 199 del 2021<sup>33</sup> rispetto all'impostazione normativa previgente, le quali presentano i principali profili di criticità della disciplina qui analizzata. Tali innovazioni consistono nell'introduzione di semplificazioni sia riguardanti direttamente gli elettrolizzatori, sia gli impianti FER, che alimentano gli elettrolizzatori. In particolare, il d.lgs. n. 199 del 2021 prevede l'applicabilità di regimi autorizzativi meno onerosi<sup>34</sup>, la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti di autorizzazione e la non vincolatività del parere espresso dall'autorità competente in materia paesaggistica.

Per quanto riguarda gli elettrolizzatori, l'art. 38, rubricato «semplificazioni per la costruzione ed esercizio di elettrolizzatori», prevede l'applicazione della procedura abilitativa semplificata (c.d. PAS), meno onerosa rispetto all'autorizzazione unica (c.d. AU)<sup>35</sup>, motivata dall'ubicazione dell'impianto in aree industriali dismesse. È prevista invece l'applicazione di un regime di edilizia libera, anche questo meno oneroso rispetto all'AU, per gli impianti di potenza fino a 10 MW. Le previsioni dell'art 38 sono state poi abrogate e recepite all'interno del d.lgs. n. 190 del 2024<sup>36</sup>.

Invece, per quanto attiene agli impianti FER, le semplificazioni sono state introdotte con l'art. 22<sup>37</sup> e riguardano un duplice profilo del procedimento di autorizzazione: quello burocratico e quello temporale.

Anche questo articolo è stato abrogato e recepito nell'art. 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024, che ne ha esteso l'ambito di applicazione anche agli elettrolizzatori. In particolare, l'art. 11-*quater* prevede che «la realizzazione degli interventi [...] 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». «Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione». Infine, per i

---

<sup>31</sup> Con l'unica differenza, come si vedrà *infra* § 4, che gli elementi per la valutazione positiva dei progetti venivano individuati dal legislatore statale, mentre oggi costituisce materia di legislazione concorrente Stato-Regioni.

<sup>32</sup> Cfr. nota n. 21.

<sup>33</sup> Cfr. nota n. 21.

<sup>34</sup> Si tratta della PAS e l'edilizia libera.

<sup>35</sup> *Infra* § 6.

<sup>36</sup> Il d.lgs. n. 190 del 2024 ha disposto l'abrogazione dell'art. 38 con l'art. 15, comma 1. Il contenuto della disposizione abrogata è stato recepito negli allegati A, l. u) e B, l. bb) del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>37</sup> L'art. 22 del d.lgs. n. 199 del 2021 è stato abrogato e sostanzialmente recepito nell'art 11-*quater*, comma 1 del d.lgs. n. 190 del 2024, rubricato «disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee».

procedimenti soggetti ad AU<sup>38</sup> «i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo».

Con riferimento al profilo burocratico, il parere dell'autorità competente in materia paesaggistica è richiesto ma non è vincolante e nel caso in cui il termine assegnato per la sua emissione decorra inutilmente, l'amministrazione procedente è tenuta a provvedere comunque sull'istanza, evitando così un blocco dell'azione amministrativa. La disposizione in esame pone rilevanti problemi interpretativi e applicativi, soprattutto con riguardo ai casi in cui i procedimenti di autorizzazione comportano l'indizione di una conferenza di servizi<sup>39</sup>. In particolare, ci si chiede se l'introduzione di questa disciplina comporti un ampliamento dei margini di valutazione riconosciuti all'amministrazione procedente, sia con riferimento alla possibilità di superare l'eventuale dissenso espresso dall'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica, sia con riguardo alla determinazione delle posizioni prevalenti in sede di conferenza di servizi. In altri termini, il dubbio interpretativo concerne la misura in cui la disciplina incide sull'equilibrio decisionale, ampliando il margine valutativo dell'amministrazione procedente rispetto ai pareri e ai dissensi qualificati delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili<sup>40</sup>. La norma sembra costituire attuazione dell'idea di derivazione europea secondo cui esiste un interesse pubblico prevalente alla massima diffusione delle energie rinnovabili, da cui deriva la tendenziale recessività degli eventuali interessi paesaggistici contrapposti<sup>41</sup>. Tale impostazione sottende l'intenzione di delineare una gerarchia tra interessi pubblici, orientando l'attività amministrativa verso il perseguimento degli obiettivi di incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili. Una simile impostazione, tuttavia, non appare coerente con l'assetto costituzionale vigente. Infatti, la riforma dell'art. 9 della Costituzione del 2022 ha collocato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi accanto a quella del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, senza prevedere alcun rapporto gerarchico tra questi valori fondamentali<sup>42</sup>. Ne deriva che il bilanciamento tra le esigenze della transizione energetica e la tutela paesaggistica non può essere risolto in termini di automatica prevalenza dell'una sull'altra, ma richiede una valutazione caso per caso. Si evidenzia, pertanto, una tensione tra la prospettiva europea - che qualifica l'interesse alla diffusione delle rinnovabili come "prevalente" - e l'assetto costituzionale italiano, nel quale tale prevalenza non può essere assunta in via astratta e generale, ma deve essere verificata alla luce delle circostanze del caso concreto.

Quanto al profilo temporale, i termini dei procedimenti di autorizzazione unica, che prevede l'indizione di una conferenza di servizi, risultano ridotti di un terzo rispetto al termine ordinario<sup>43</sup>. Anche tale disposizione solleva rilevanti incertezze, in quanto non è specificato a quali termini della conferenza

---

<sup>38</sup> *Infra* § 6.

<sup>39</sup> Disciplinata dagli articoli 14 ss. della l. n. 241 del 1990.

<sup>40</sup> G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. "aree idonee"*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, n. 3, pp. 631 e 632.

<sup>41</sup> F. SCALIA, *Pianificazione delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili e riserva di procedimento amministrativo*, in *Federalismi*, 2025, n. 32, pp. 233 e 234.

<sup>42</sup> Sull'idea per cui non può essere riconosciuta la prevalenza di un diritto fondamentale sull'altro, ma che si debba procedere ad un'integrazione tra questi, v. G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Regioni*, 2023, n. 5; P. CARPENTIERI, *Paesaggio/ambiente: le ragioni della selezione, le cause del colloquio*, relazione al Convegno di Osimo *Energie rinnovabili, tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente: fra tradizione e innovazione*, in sito web <https://www.youtube.com/watch?v=oaD11rU8IE>, 11 luglio 2025; S. VILLAMENA, *Considerazioni conclusive*, Convegno di Osimo *Energie rinnovabili, tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente: fra tradizione e innovazione*, in sito web <https://www.youtube.com/watch?v=oaD11rU8IE>, 11 luglio 2025.

di servizi si faccia riferimento. In particolare, non è chiaro se la riduzione dei termini sia limitata a quelli entro i quali le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, ovvero se esso ricomprenda l'intero procedimento, includendo anche i termini per l'indizione della conferenza di servizi, quelli per l'adozione della determinazione conclusiva da parte dell'amministrazione precedente, nonché quelli per l'eventuale esperimento dei rimedi da parte delle amministrazioni dissenzienti<sup>44</sup>.

La *ratio* sottesa all'introduzione di tali semplificazioni va individuata, in base a quanto suesposto, nella valutazione preventiva operata dal legislatore con riferimento alle aree idonee, per cui si presume che l'intervento di costruzione di un impianto FER o di un elettrolizzatore non incontri ostacoli rilevanti sotto il profilo della tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti. Tale presupposto giustifica l'applicazione di termini abbreviati per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione.

Ciò nondimeno, non può escludersi che nel caso concreto emergano interessi antagonisti di particolare rilievo. È proprio in questo snodo che si manifesta uno dei principali profili di criticità della disciplina, rappresentato dalla possibile necessità di svolgere valutazioni complesse entro termini procedurali significativamente ridotti. Infatti, tale compressione temporale rischia di accentuare il carico istruttorio gravante sulle amministrazioni coinvolte, soprattutto se si considera che alcune di esse operano in condizioni di strutturale sottodimensionamento rispetto ai carichi operativi cui sono chiamate a far fronte<sup>45</sup>. A ciò si aggiunga che la disciplina non prevede meccanismi di flessibilità dei termini procedurali, quali, ad esempio, la possibilità di una loro ri-estensione nei casi di particolare complessità, così consentendo lo svolgimento di un contraddittorio effettivo e di un'istruttoria adeguata. In tali circostanze, l'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore rischia di tradursi in un aggravio procedimentale anziché in una effettiva razionalizzazione dell'azione amministrativa<sup>46</sup>.

Esaminati i due profili sopra richiamati, si può evidenziare come la disciplina in esame risulti apprezzabile in quanto si configura come uno strumento utile per gli operatori economici che possono orientare le scelte localizzative degli impianti energetici verso le aree idonee. Nondimeno, la realizzazione degli impianti resta subordinata allo svolgimento di un procedimento autorizzativo nel quale possono emergere interessi pubblici e privati contrapposti, che in ogni caso richiedono un'attenta valutazione da parte della pubblica amministrazione competente.

Ai profili problematici suesposti si sono sommati, come sarà illustrato appresso, rallentamenti nella procedura di pianificazione territoriale delle aree idonee e non idonee.

#### **4. (Segue) la pianificazione delle aree idonee a livello regionale**

L'individuazione delle aree idonee per la realizzazione degli impianti energetici si colloca nelle materie di legislazione concorrente<sup>47</sup>. In tale quadro l'intervento normativo regionale è subordinato

---

<sup>43</sup> Art. 22, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 199 del 2021. Articolo abrogato e recepito nell'art 11-*quater*, comma 1 del d.lgs. n. 190 del 2024, rubricato «disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee».

<sup>44</sup> Come osservato da G. BAROZZI REGGIANI, *op. cit.*, p. 628.

<sup>45</sup> Sul punto, v. G. BAROZZI REGGIANI, *ibidem*.

<sup>46</sup> Sul punto, v. G. BAROZZI REGGIANI, *op. cit.*, pp. 614 ss.; M. BUCCARELLA, *Alcune considerazioni sulle principali novità introdotte dal decreto semplificazioni in materia di diritto ambientale*, in *AmbienteDiritto*, 2021, n. 1.

<sup>47</sup> In particolare, è riconducibile alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che rientra tra quelle di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. A ben vedere, l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 si riferiva esclusivamente all'individuazione di aree idonee ad opera delle Regioni, mentre nel d.m. 21 giugno 2024 si afferma la possibilità per le Regioni di individuare anche aree non idonee. Di fatto, le

alla previa definizione di criteri a livello statale, volti a garantire un'applicazione omogenea della disciplina sul territorio nazionale. In particolare, tali criteri sono finalizzati al perseguimento degli obiettivi di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nel rispetto di *standard* omogenei di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

La loro individuazione è intervenuta, con notevole ritardo rispetto al termine prefissato<sup>48</sup>, con il d.m. del 21 giugno 2024<sup>49</sup>. Le disposizioni in esso contenute ricalcano quasi interamente quelle dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021<sup>50</sup>, con l'aggiunta che prevede «l'utilizzo di superfici già edificate, aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, nonché di aree non utilizzabili per altre finalità». Il d.m. citato ha altresì previsto la facoltà di fare salve le aree individuate come idonee dal legislatore nazionale nella disciplina transitoria, applicata nelle more dell'individuazione di tali aree ad opera delle Regioni<sup>51</sup>, nonché la possibilità di delineare anche aree non idonee.

---

Regioni che hanno provveduto ad emanare la disciplina in materia hanno incluso anche l'individuazione delle aree non idonee.

<sup>48</sup> Per quanto attiene alla definizione dei criteri ad opera del legislatore statale, l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 - abrogato con il d.l. 21 novembre 2025, n. 175, che ha modificato l'allegato D, lettera p del d.lgs. n. 190 del 2024 - ha disposto che dovessero essere adottati entro centottanta giorni decorrenti dall'emanazione del decreto stesso. L'articolo recitava così: «con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata [...] da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili».

<sup>49</sup> Si tratta del d.m. recante «disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili». È l'art. 7 di questo decreto che definisce i «principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee».

<sup>50</sup> Cfr. nota n. 50.

Nella definizione dei criteri, come si specificava nel comma 5 di tale articolo, si tiene conto «delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa».

<sup>51</sup> L'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199 del 2021 ha introdotto una disciplina transitoria, prevedendo che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte 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. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1); b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento. c-bis) 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. c-bis.1) 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 (ENAC). c-ter) 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

Merita rilevare che tale d.m. è stato oggetto di censura dinanzi al TAR del Lazio<sup>52</sup> in quanto sembra non fornire indicazioni sufficienti a garantire *standard* armonizzati su tutto il territorio nazionale, limitandosi a prevedere che «sono considerate non idonee [...] le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» e che «*le regioni possono individuare come non idonee [...] le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*». Peraltro, non considera altre aree sottoposte a specifiche disposizioni di tutela come i siti Rete Natura 2000 o le aree naturali protette. Inoltre, non introduce criteri di valutazione parametrati in base alla tipologia di fonte rinnovabile o alla taglia dell'impianto, prevedendo genericamente «una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, *fino a un massimo di 7 chilometri*». Certamente il legislatore delegante non poteva oltrepassare il confine dei principi fondamentali, che rappresentano il limite oggettivo all'esercizio della potestà normativa statale in questo settore. Tuttavia, il decreto in esame avrebbe dovuto specificare tali criteri con un grado di determinatezza tale da consentire il coordinamento dell'attività legislativa delle Regioni.

Per questi motivi il decreto è stato parzialmente annullato dal TAR Lazio.

Il quadro descritto ha contribuito a determinare un'*impasse* riscontrabile nella maggior parte delle Regioni, che ha rallentato l'introduzione della disciplina sulle aree idonee.

Tuttavia, delle eccezioni si sono registrate in alcune Regioni, tra cui, ad esempio, il Friuli Venezia Giulia, che ha adottato una legge in materia<sup>53</sup>. La disciplina regionale introdotta riprende in larga misura il modello delineato a livello nazionale con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e l'art. 7 del d.m. 21 giugno 2024, integrandolo con previsioni come quella per cui sono idonee «le superfici di strutture militari e le aree militari dismesse se non utilizzate o non utilizzabili per altri scopi<sup>54</sup>».

In alcuni casi, le discipline regionali introdotte sono state oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale in quanto ritenute espressione di un bilanciamento non proporzionato tra le esigenze di tutela del paesaggio e gli obiettivi di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

È il caso della Regione Sardegna<sup>55</sup>, che è intervenuta a regolare le aree idonee mediante l'adozione di due leggi regionali.

---

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; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri. c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

<sup>52</sup> TAR Lazio, III, 13 maggio 2025, n. 9155.

<sup>53</sup> Legge reg. Friuli Venezia Giulia, 4 marzo 2025, n. 2, recante «norme per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sul territorio regionale».

<sup>54</sup> Art. 2, comma 1, l. 1), della legge reg. Friuli Venezia Giulia, 4 marzo 2025, n. 2.

Dapprima, con la legge reg. n. 5 del 2024<sup>56</sup>, il legislatore sardo ha introdotto una disciplina volta a sospendere per un periodo non inferiore a diciotto mesi l'obbligo di individuare le aree idonee, nonché la contestuale interruzione dei procedimenti autorizzativi già avviati. Tale intervento, come già si accennava, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale<sup>57</sup>.

Successivamente, con la legge 5 dicembre 2024, n. 20<sup>58</sup> la Regione Sardegna ha introdotto un divieto generalizzato di realizzare impianti FER in ampie porzioni del territorio regionale. Di tale divieto era prevista un'applicazione retroattiva «anche agli impianti in corso di autorizzazione al momento dell'entrata in vigore della legge». Inoltre, i «provvedimenti autorizzatori relativi a impianti in aree non idonee sono privi di efficacia, salvo quelli che hanno già comportato modifiche irreversibili dei luoghi».

Anche in questo caso la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni indicate<sup>59</sup>. In particolare, ha evidenziato come tali interventi legislativi, oltre a frustrare l'affidamento dei cittadini nella certezza del diritto, assecondano le logiche meramente oppositive riconducibili alla già richiamata sindrome *NIMBY*. Infatti, comportano l'irragionevole prevalenza dell'interesse paesaggistico su quello ambientale, in assenza di specifiche esigenze di tutela. In questo senso si è espressa la Corte costituzionale, che ha evidenziato il «rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità» assecondino «la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione “*Nimby*”: *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili [...] anche nell'interesse delle future generazioni<sup>60</sup>».

Tale pronuncia si inserisce nel quadro della riforma costituzionale del 2022, che ha modificato l'art. 9 Cost. introducendo un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente, che si pone ora su un piano di pari rango rispetto alla tutela del paesaggio.

Alla luce di tale intervento riformatore, la Corte costituzionale ha superato il tradizionale orientamento interpretativo che tendeva a privilegiare la tutela paesaggistica rispetto agli interessi ambientali<sup>61</sup>.

A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale intervenuta, i giudizi instaurati dinanzi al TAR Sardegna da numerosi operatori economici attivi nel settore delle energie rinnovabili si sono conclusi con esiti favorevoli per i ricorrenti. Tali giudizi erano stati promossi avverso i provvedimenti

---

<sup>55</sup> Legge reg. Sardegna, 3 luglio 2024, n. 5 recante «misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali»

<sup>56</sup> Legge concernente «misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali».

<sup>57</sup> La Corte cost. ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 con la sent. n. 28 del 2025.

<sup>58</sup> È la legge riguardante l'introduzione di «misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi».

<sup>59</sup> Sent. Corte cost. n. 184 del 2025.

<sup>60</sup> Punto 6.2 del considerato in diritto.

<sup>61</sup> V. G. PIPERATA, *op. cit.*; P. CARPENTIERI, *Paesaggio/ambiente: le ragioni della selezione, le cause del colloquio*, relazione al Convegno di Osimo *Energie rinnovabili, tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente: fra tradizione e innovazione*, in sito web <https://www.youtube.com/watch?v=oaD111rU8IE>, 11 luglio 2025; S. VILLAMENA, *Considerazioni conclusive*, Convegno di Osimo *Energie rinnovabili, tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente: fra tradizione e innovazione*, in sito web <https://www.youtube.com/watch?v=oaD111rU8IE>, 11 luglio 2025.

di diniego delle autorizzazioni o di improcedibilità delle istanze adottati in applicazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024<sup>62</sup>.

Tutto ciò premesso, l'atteggiamento di inerzia assunto dalla maggior parte delle Regioni e le posizioni non univoche di quelle che si sono attivate, hanno reso necessario l'intervento del legislatore statale, che ha precisato i criteri per l'esercizio del potere legislativo regionale nell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024<sup>63</sup>.

Nel medesimo articolo sono individuate le «aree idonee su terraferma», che costituiscono la base per il successivo esercizio del potere legislativo regionale<sup>64</sup>, destinato ad assumere un carattere integrativo<sup>65</sup>.

La normativa sottolinea il carattere obbligatorio dell'intervento legislativo regionale, prevedendo l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia<sup>66</sup>.

Lo scenario descritto evidenzia il carattere farraginoso e complesso dell'attuale assetto multilivello e solleva interrogativi circa la sua effettiva capacità di accompagnare e sostenere i processi di innovazione tecnologica nel settore energetico. Occorre tuttavia precisare che l'inerzia mostrata da alcune Regioni nell'individuazione delle aree idonee e non idonee non è sempre riconducibile a forme di resistenza legate alla cosiddetta sindrome NIMBY. In molti casi incide, infatti, anche un ulteriore fattore, meno evidente ma significativo, rappresentato dalla difficoltà di affrontare decisioni caratterizzate da un elevato grado di complessità tecnica.

In questa prospettiva, può assumere rilievo il modello della *regulatory sandbox*<sup>67</sup>. Si tratta di uno spazio di sperimentazione nel quale innovazione tecnologica, competenze scientifiche e autorità pubbliche possono interagire prima dell'adozione di una disciplina. In particolare, il modello delle *policy testing sandboxes* costituisce un vero e proprio laboratorio normativo, funzionale a valutare se determinate norme siano idonee a supportare l'innovazione, ovvero se rappresentano un ostacolo allo sviluppo di soluzioni socialmente ed economicamente utili. Sulla base delle evidenze emerse dalla fase

---

<sup>62</sup> *Ex multis*, TAR Cagliari, I, n. 431/2026, TAR Cagliari, I, n. 367/2026.

<sup>63</sup> Articolo introdotto con la riforma del d.lgs. n. 190 del 2024 avvenuta con d.l. n. 175 del 2025, convertito con l. n. 4 del 2026.

<sup>64</sup> Entro 120 giorni dall'entrata in vigore di questa disposizione.

<sup>65</sup> Art. 11-*bis*, comma 3 del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>66</sup> Art. 11-*bis*, comma 3 del d.lgs. n. 190 del 2024, in cui si afferma che «nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo (dunque, le leggi regionali) 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», che attiene all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato. È un aspetto diverso rispetto alla disciplina previgente di cui al d.lgs. n. 387 del 2003, la quale non prevedeva un obbligo in capo alle Regioni.

<sup>67</sup> A. CRISMANI, *Nuove dinamiche giuridiche nel mondo dell'innovazione: la regulatory sandbox*, in I. MICHELI (a cura di), *Ragioni Comuni, 2019-2020*; G. BIASUTTI, *Sandbox, end of waste e progetti faro di economia circolare. Sperimentazione normativa e diritti sensibili*, in I. MICHELI (a cura di), *Ragioni Comuni 2019-2020*, EUT - Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2023; N. MACCABIANI, *An empirical approach to the rule of law: the case of regulatory sandbox*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 2; M.T. PARACAMPO, *Il percorso evolutivo ed espansivo delle regulatory sandboxes da FinTech ai nuovi lidi operativi del prossimo futuro*, in *Federalismi*, 2022, n. 18; G. LO SAPIO, *La regulatory sandbox tra principi dell'attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, in *Federalismi*, 2022, n. 30; M. T. PARACAMPO, *Dalle regulatory sandboxes al network dei facilitatori di sperimentazione: tra decentramento sperimentale e condivisione europea*, in *Rivista di diritto bancario*, 2019, n. 2; M. GIUSTI, *Tecniche alternative di regolazione: stato dell'arte e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 3, pp. 857-886.

sperimentale, il legislatore può fondare le successive scelte regolatorie su dati concreti, decidendo se confermare l'assetto normativo esistente o modificarlo<sup>68</sup>.

Come esempio può essere richiamata l'esperienza del Friuli Venezia Giulia, dove è in programma l'introduzione di una *sandbox* per il settore dell'idrogeno rinnovabile<sup>69</sup>. Con specifico riferimento alle procedure autorizzative, una sperimentazione di questo tipo potrebbe consentire di verificare in concreto l'adeguatezza dei termini procedurali ridotti e l'effettiva sostenibilità del carico istruttorio per le amministrazioni coinvolte, fornendo al legislatore elementi empirici per eventuali interventi correttivi.

### 5. (Segue) Le aree dismesse

Per far fronte ai fenomeni riconducibili alla sindrome *NIMBY* e alla difficoltà di conciliare le esigenze di tutela del paesaggio con quelle legate transizione energetica, una possibile soluzione consiste nella costruzione di impianti in aree dismesse. Infatti, la localizzazione di impianti energetici in tali aree consente di contribuire al perseguimento di obiettivi europei e nazionali di tutela ambientale e al contempo di riqualificare porzioni di territorio spesso caratterizzate da condizioni di degrado. Inoltre, ciò non determina consumo di nuovo suolo e non incide su contesti di pregio culturale o paesaggistico<sup>70</sup>. Infine, favorisce l'accettabilità sociale degli interventi di costruzione di impianti energetici, oltre a consentire un più efficiente impiego delle risorse economiche, grazie alla possibilità di riutilizzare e adattare infrastrutture esistenti.

Il legislatore nazionale ha valorizzato la potenzialità di impiego delle aree dismesse per la produzione di idrogeno rinnovabile nel PNRR<sup>71</sup>. In particolare, ha favorito la creazione di filiere dell'idrogeno c.d. *hydrogen valleys*, ossia "valli dell'idrogeno", facendo leva sui siti industriali dismessi. L'idea è che in queste aree l'idrogeno sia prodotto a partire da fonti rinnovabili della zona e utilizzato localmente. Esempi di questo tipo sono costituiti dall'*Hydrogen Hub* di Trieste, dalla *Hydrogen Valley* di Modena<sup>72</sup>, o dal *North Adriatic Hydrogen Valley* (c.d. NAHV), che copre un'area transnazionale dell'Europa Centrale composta da tre territori: Slovenia, Croazia e Regione Friuli Venezia Giulia. In tale quadro, la localizzazione di un elettrolizzatore in un'area dismessa diviene condizione di accesso a finanziamenti pubblici.

Inoltre, tali aree rientrano nel novero delle aree idonee, con la conseguente applicabilità delle semplificazioni procedurali illustrate in precedenza<sup>73</sup>.

Da qui il quesito giuridico-definitorio: cosa si intende per area dismessa?

Nel nostro ordinamento manca una definizione unitaria di questa tipologia di area.

---

<sup>68</sup> Classificazione esposta nel *paper* della *World bank*, dal titolo *Global Experiences from Regulatory Sandboxes* (<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/912001605241080935/global-experiences-from-regulatory-sandboxes>). Si tratta di un lavoro di ricerca che ha identificato 73 *sandboxes* in 53 diversi ordinamenti. Sul punto, in dottrina, v. M. T. PARACAMPO, cit.

<sup>69</sup> E uno degli obiettivi del NAHV (*North Adriatic Hydrogen Valley*).

<sup>70</sup> Con l'eccezione dei siti dismessi sottoposti a vincolo dalle Soprintendenze ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004).

<sup>71</sup> Missione M2C2, investimento 3.1 rubricato «promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno».

<sup>72</sup> In particolare, la missione 2 «rivoluzione verde e transizione ecologica», finanzia la realizzazione di impianti di produzione di idrogeno rinnovabile in aree industriali dismesse. Inoltre, sul punto, v. S. ANTONIAZZI, *La transizione energetica all'idrogeno da fonti rinnovabili*, in *Giornale di dir. amm.*, 2024, n. 4, pp. 458 e 459.

<sup>73</sup> *Infra* § 3 e 4.

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021<sup>74</sup> aveva previsto l'adozione, entro centottanta giorni, di decreti attuativi diretti a fissare criteri omogenei per l'individuazione delle aree dismesse, ma tale disposizione è rimasta inattuata.

Dunque, la definizione è rimessa alle fonti locali e regionali stante la perdurante assenza di una definizione generale di area dismessa.

In alcuni casi le Regioni ne hanno dato una definizione, come ad esempio la Regione Lombardia, che nel 2007 aveva chiarito questo concetto giuridico indeterminato, individuando come tali i siti con una superficie coperta superiore a 2.000 mq e nei quali l'attività economica sia cessata per più della metà dell'area da oltre quattro anni<sup>75</sup>. In altre Regioni sono state svolte principalmente ricognizioni dei siti, spesso orientate alle esigenze di bonifica dei potenziali contaminanti<sup>76</sup>. Tuttavia, tale ricostruzione non esaurisce l'insieme delle aree dismesse, poiché non tutti i siti dismessi sono contaminati. Ne deriva una difficoltà nella definizione dei confini e dei contenuti di tali aree, con conseguenti profili di incertezza applicativa.

## **6. Il d.lgs. n. 190 del 2024: i regimi autorizzativi per gli impianti di produzione dell'idrogeno**

Alla luce delle considerazioni svolte in merito alla pianificazione delle aree idonee e non idonee, si procede ora ad analizzare i profili relativi ai regimi di autorizzazione per la costruzione degli elettrolizzatori e degli impianti FER.

La disciplina è contenuta nel d.lgs. n. 190 del 2024, che prevede tre diversi sistemi di autorizzazione: l'autorizzazione unica (c.d. AU), la procedura abilitativa semplificata (c.d. PAS) e l'edilizia libera.

Tale decreto, in coordinamento con il d.lgs. n. 199 del 2021, si inserisce nel contesto di un disegno di razionalizzazione delle procedure amministrative volto a favorire lo sviluppo del settore dell'idrogeno rinnovabile sul territorio nazionale. Infatti, ha operato un riordino complessivo della normativa di settore, riducendo i regimi autorizzativi da cinque a soli tre modelli, che sono quelli sopra citati<sup>77</sup>.

Tale intervento di razionalizzazione è accompagnato da una puntuale individuazione dei casi in cui si applica il regime di attività libera, quello della PAS o quello di AU<sup>78</sup>. L'applicabilità dell'uno o

---

<sup>74</sup> «Con uno o più decreti...da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per [...] b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili».

<sup>75</sup> Art. 7, legge reg. n. 1 del 2007.

<sup>76</sup> Questo articolo è stato poi abrogato dall'art 7, comma 2, della L. R. n. 4/2012, rubricato «recupero delle aree industriali dismesse», nel quale si afferma, al comma 2: «le disposizioni del presente articolo si applicano in riferimento alle aree, non aventi destinazione residenziale e già interessate da attività economiche, individuate come aree degradate o dismesse nel PGT, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e-bis.» Dunque, ad oggi la definizione è rimessa al PGT.

<sup>77</sup> Il modello previgente si basava invece su cinque diversi *iter* autorizzativi: attività libera, procedura abilitativa semplificata e autorizzazione unica, CIL (Comunicazione Inizio Lavori) e la DILA (Dichiarazione inizio lavori asseverata). Un ulteriore elemento di innovazione è rappresentato dall'istituzione dello Sportello Unico delle Energie Rinnovabili (c.d. SUER), concepito come piattaforma digitale attraverso la quale devono essere presentate tutte le istanze e le comunicazioni afferenti ai procedimenti di autorizzazione, anche al fine di dare attuazione al principio del *once only* volto a ridurre la duplicazione degli oneri informativi a carico degli operatori economici. Sul principio *once only* v. D. U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi*, 2022, n. 7, pp. 121 ss.

<sup>78</sup> Vedi gli allegati A, B e C al d.lgs. n. 190 del 2024, che riguardano, rispettivamente, i casi in cui si applicano l'edilizia libera, la PAS e l'AU.

dell'altro regime dipende dalla tipologia di impianto che si vuole realizzare, della sua potenza e della localizzazione dello stesso. Per gli impianti che adottano soluzioni costruttive poco impattanti, di potenza ridotta e/o localizzati in aree idonee è prevista l'applicazione dei regimi di autorizzazione meno onerosi, ossia l'edilizia libera e la PAS.

Prima di procedere ad un approfondimento del contenuto del d.lgs. n. 190 del 2024, si rende necessaria una breve premessa di carattere generale sui tre regimi autorizzativi vigenti.

L'edilizia libera è disciplinata all'articolo 7 del d.lgs. n. 190 del 2024 e trova applicazione per gli interventi di minore complessità, riconducibili alle fattispecie individuate nell'allegato A al decreto. Essa costituisce il regime meno oneroso tra quelli previsti. Infatti, non è richiesto il rilascio di permessi, autorizzazioni o altri atti amministrativi di assenso, sebbene sia comunque prevista la presentazione del modello unico semplificato<sup>79</sup>. Resta in ogni caso esclusa l'applicabilità dell'edilizia libera per gli interventi ricadenti sui beni culturali e paesaggistici che sono sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda e terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>80</sup>, né per quelli localizzati in aree naturali protette ai sensi della legge n. 394 del 1991 o della normativa regionale, ovvero all'interno dei siti appartenenti alla rete Natura 2000.

Per quanto attiene invece alla PAS, essa è disciplinata dall'articolo 8 del d.lgs. n. 190 del 2024 e concerne le tipologie di intervento indicate nell'allegato B del decreto<sup>81</sup>. L'autorità competente per la PAS è il Comune, al quale il soggetto proponente trasmette il progetto corredato dalla documentazione richiesta, dalla norma<sup>82</sup>. Nell'articolo 8 sono altresì individuate le ipotesi di esclusione dall'ambito applicativo della PAS, che ricorrono, ad esempio, quando il proponente non dispone delle superfici necessarie all'installazione, ovvero quando gli interventi risultano incompatibili con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi vigenti. In tali casi, si rende necessario il ricorso alla procedura di autorizzazione unica.

---

<sup>79</sup> Ossia il modello unico semplificato di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 maggio 2015, recante «approvazione del modello unico per la realizzazione, la connessione e l'esercizio di piccoli impianti fotovoltaici integrati sui tetti degli edifici», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 121 del 27 maggio 2015.

<sup>80</sup> D.lgs. n. 42 del 2004.

<sup>81</sup> Originariamente introdotta con l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, recante «attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE».

<sup>82</sup> Per la presentazione del progetto è necessario anzitutto produrre le dichiarazioni sostitutive previste dagli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000, utili ad attestare stati, qualità personali e fatti pertinenti, nonché una dichiarazione che comprovi la disponibilità dell'area prima dell'avvio dei lavori. Il progetto deve poi essere corredato dalle asseverazioni dei tecnici abilitati, che confermano la conformità agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie applicabili. Si aggiungono poi gli elaborati tecnici di connessione alla rete. Completano il fascicolo un cronoprogramma e una relazione che illustri i criteri progettuali adottati per ridurre l'impatto paesaggistico e le misure di mitigazione previste per integrare l'opera nel contesto. Infine, va allegata una dichiarazione che indichi la percentuale di area occupata rispetto all'unità fondiaria nella disponibilità del proponente avente la medesima destinazione urbanistica. È richiesto l'impegno al ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente al momento della dismissione dell'impianto, con relativo piano di ripristino e prima dell'avvio dei lavori il proponente è tenuto a presentare una polizza fidejussoria a copertura dei costi previsti. Resta fermo l'ulteriore impegno al ripristino delle infrastrutture pubbliche o private eventualmente interessate dalla costruzione dell'impianto, dal passaggio dei caviddotti o da opere complementari. Qualora l'intervento comporti il superamento della soglia di potenza di 1 MW, il fascicolo deve comprendere la quietanza di pagamento degli eventuali oneri istruttori dovuti al Comune e un programma di compensazioni territoriali a favore dell'ente locale.

Quest'ultima procedura di autorizzazione è prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 190 del 2024. Tale istituto era già stato introdotto nell'ordinamento giuridico con l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 ed è stato confermato nella disciplina vigente come strumento cardine per i progetti di maggiore rilevanza e impatto, che sono quelli individuati nell'allegato C al decreto. Si tratta di un procedimento che coinvolge più amministrazioni e culmina in un provvedimento unico abilitativo. In particolare, l'art. 9 prevede che sia indetta una conferenza di servizi<sup>83</sup>. L'autorità competente per l'AU è la Regione oppure il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica a seconda della tipologia di intervento che si vuole realizzare. Quelli indicati nella sezione I dell'allegato C sono istruiti dalla prima, mentre quelli della sezione II ricadono sotto la competenza del Ministero.

Dopo aver delineato i regimi di autorizzazione vigenti, è possibile procedere con maggiore chiarezza all'approfondimento di alcuni profili problematici emersi dall'analisi della disciplina e dalla sua applicazione. Su questi aspetti si concentrerà il successivo paragrafo.

### **7. - (Segue) la natura giuridica della PAS**

L'articolazione dei regimi autorizzativi delineata dal d.lgs. n. 190 del 2024 appare, nel suo impianto generale, improntata a un apprezzabile sforzo di razionalizzazione delle procedure. Tuttavia, dall'analisi e dall'applicazione di tale assetto normativo sono emersi alcuni profili problematici riguardanti la natura giuridica della PAS<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Con l'istanza di autorizzazione unica il soggetto proponente chiede l'acquisizione di più atti di assenso. Per un elenco indicativo degli atti di assenso che rientrano nell'istanza di autorizzazione unica, si veda l'elenco indicativo contenuto nell'allegato A alla legge reg. del Friuli Venezia Giulia dell'11 ottobre 2012, n. 19, recante «norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti».

<sup>84</sup> Alcune altre criticità emerse dall'analisi della disciplina sono state risolte con il recente intervento riformatore operato con il d.l. n.175 del 2025, convertito dalla L. 15 gennaio 2026, n. 4. Una prima criticità riguardava la possibilità di sussumere gli elettrolizzatori e le opere connesse all'interno della categoria degli «impianti ibridi» prevista dal legislatore. In particolare, ciò rileva nei casi in cui gli elettrolizzatori sono direttamente collegati con le infrastrutture di produzione di energia da fonti rinnovabili. Se l'intervento riguarda un impianto ibrido, trova applicazione il regime autorizzativo più oneroso tra quelli previsti per le singole tipologie di intervento elencate negli allegati A, B e C. Al fine di superare tale ambiguità, si è resa opportuna l'adozione di un intervento chiarificatore realizzato con il d.l. n. 175 del 2025, che ha modificato l'art. 4, comma 1, lett. f), integrando la definizione di impianto ibrido. Mentre il testo originario limitava tale nozione all'«impianto che combina diverse fonti di energia rinnovabile», la novella ha esteso la definizione ricomprendendo anche l'ipotesi di un «impianto di produzione di energia da una o più fonti rinnovabili combinato con un impianto di accumulo o con un elettrolizzatore». Inoltre, con il d.l. n. 175 del 2025 è stato risolto il difetto di coordinamento tra la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 190 del 2024 e quella contenuta nel Testo unico ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006). In particolare, la formulazione originaria della lett. b) dell'allegato B, Sezione I, del d.lgs. n. 190 del 2024 circoscriveva l'applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza inferiore a 10 MW, pur riferendosi a interventi localizzati in aree già qualificate come idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Tale soglia risultava tuttavia non coerente con il quadro delineato dal d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, all'allegato IV, Parte II, lett. d-*quater*), esclude dalla Valutazione di Impatto Ambientale gli impianti fotovoltaici di potenza fino a 12 MW realizzati nelle medesime aree idonee. Ne derivava una disarmonia sistemica, in forza della quale un impianto fotovoltaico da 11 MW, pur esente da VIA in quanto localizzato in area idonea, non poteva accedere al regime autorizzativo semplificato, risultando invece assoggettato a un procedimento più oneroso, non giustificato da esigenze di tutela ambientale. Ulteriori profili di incertezza riguardavano la nozione di «opere connesse», atteso che non era chiaro se in essa possano essere ricomprese anche le cabine elettriche e le altre opere edilizie funzionali alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto. La rilevanza di questo aspetto risiede nel fatto che le opere qualificate come «connesse» sono assoggettate al medesimo procedimento autorizzativo previsto per l'impianto principale, con la conseguenza che la loro realizzazione risulta coperta dal titolo abilitativo già rilasciato per quest'ultimo, senza necessità di acquisire titoli autonomi. La questione è stata

In particolare, ci si chiede se l'istituto sia assimilabile a provvedimento tacito di assenso<sup>85</sup> ovvero ad un meccanismo di liberalizzazione come la SCIA<sup>86</sup>. La questione è tutt'altro che teorica, considerato che da questa ricostruzione discendono conseguenze rilevanti in ordine alla disciplina applicabile, con riferimento, ad esempio, alla modalità di formazione del titolo oppure alla tutela dei terzi.

Nel modello SCIA, privo di natura provvedimento, il terzo che ritenga leso un proprio interesse può sollecitare l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione e, in caso di inerzia, proporre l'azione avverso il silenzio<sup>87</sup>. Diverso dalla SCIA è lo schema del silenzio assenso<sup>88</sup>. Quest'ultimo si configura, in presenza delle condizioni previste dalla legge<sup>89</sup>, nei casi di mancata espressione di un diniego da parte dell'amministrazione competente nel termine di conclusione del procedimento. In questi casi il silenzio assume il significato di assenso, dunque costituisce un provvedimento tacito di accoglimento che potrà essere oggetto di impugnazione da parte di soggetti controinteressati.

Attualmente non emerge un orientamento giurisprudenziale univoco in ordine alla qualificazione della procedura abilitativa semplificata. Parte della giurisprudenza amministrativa propende per una ricostruzione della PAS secondo lo schema della SCIA<sup>90</sup>. Un diverso orientamento giurisprudenziale invece riconduce la PAS al modello del silenzio assenso<sup>91</sup>. Tale incertezza si riflette anche negli operatori economici.

Emblematica, sotto questo profilo, è la sentenza del TAR Campania, II, 18 dicembre 2025, n. 2150, riguardante un ricorso avverso il provvedimento di annullamento d'ufficio del «*tacito assenso* formatosi

---

sollevata nel corso dei lavori della Conferenza unificata, ma tale proposta non è stata ritenuta accoglibile dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e non è stata successivamente recepita nel d.l. n. 175 del 2025.

<sup>85</sup> Sulle tipologie di silenzio della pubblica amministrazione, il riferimento va a S. VILLAMENA, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela, Profili organizzativi e sostanziali*, Giappichelli, Torino, 2018; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedurali della P.A.*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020, pp. 199-249; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi*, 2020, n. 10.

<sup>86</sup> Art. 19, comma 6-ter della l. 241/1990. Sull'istituto della SCIA v. S. VILLAMENA, «La scia», in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2005; M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) (artt. 19 e 21 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)* (giurisprudenza a cura di G. STRAZZA - A. PERSICO) in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2023.

<sup>87</sup> Ai sensi dell'art. 31, commi 1-3, del d.lgs. n. 104 del 2010.

<sup>88</sup> Art. 20 della l. n. 241 del 1990.

<sup>89</sup> L'art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990 prevede una serie di eccezioni all'ambito di applicazione di questo istituto. In particolare, si precisa che il silenzio assenso non si applica nei casi di «atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti». Conformemente alla disciplina prevista dalla legge 241 del 1990, l'art. 8, comma 4, l. e) del d.lgs. n. 190 del 2024 prevede che il soggetto proponente debba presentare il progetto corredato da «elaborati tecnici *occorrenti all'adozione dei relativi atti di assenso*» nei casi in cui sussistano vincoli «afferenti il patrimonio culturale e paesaggistico, la tutela del rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la salute, la pubblica incolumità, ivi compresa la tutela dal rischio sismico, vulcanico e la prevenzione incendi, nonché nei casi che richiedano l'acquisizione del titolo edilizio per l'eventuale realizzazione di ogni opera edilizia necessaria alla costruzione ovvero all'esercizio dell'impianto».

<sup>90</sup> *Ex multis*, TAR Campania Napoli, VIII, Sent. n. 7164/2025 e TAR Lazio, I, Sent., n. 683/2025.

<sup>91</sup> *Ex multis*, TAR Campania Napoli, VII, Sent. n. 6581/2025.

sulla procedura PAS proposta con SCIA». Il giudice, pur a fronte di una evidente commistione tra SCIA e silenzio assenso nelle argomentazioni difensive, si è espresso nelle motivazioni della decisione facendo riferimento alla disciplina del silenzio assenso.

Nel complesso, gli orientamenti giurisprudenziali restituiscono un panorama frammentato, riflettendo le ambiguità della disciplina nella quale possono convivere letture differenti della PAS.

In questo quadro, a parere di chi scrive, il fatto che l'art. 8 del d.lgs n. 190 del 2024 preveda che, al «decorso il termine per la PAS», il titolo abilitativo «si intende perfezionato» «qualora non venga comunicato al soggetto proponente un espresso provvedimento di diniego» induce a ritenere che la PAS si configuri come provvedimento tacito di accoglimento, che interviene dopo la decorrenza del termine procedimentale. Tale ricostruzione è avvalorata da quanto specificato nello stesso art. 8, al comma 6, per cui «il termine per la conclusione della PAS» può essere sospeso una sola volta. Infatti, la previsione di un termine procedimentale, unitamente alla possibilità di una sua sospensione, costituisce un elemento tipico dei procedimenti amministrativi e risulta difficilmente compatibile con la logica della segnalazione certificata di inizio attività, che invece presuppone la mancanza del procedimento amministrativo<sup>92</sup>.

Infine, un'ulteriore conferma della natura giuridica di provvedimento tacito di assenso proviene dalla riforma da ultimo intervenuta con il d.l. n. 175 del 2025<sup>93</sup>, che ha introdotto all'art. 8<sup>94</sup> la previsione secondo cui il progetto presentato deve essere corredato da SCIA «per la realizzazione degli interventi edilizi, *ove necessari*». Quest'ultima disposizione sembra intendere la SCIA come istituto che opera in modo complementare rispetto alla PAS e che trova applicazione esclusivamente nei casi in cui debbano realizzarsi interventi edilizi.

Dunque, il dato letterale sembra far propendere per la qualificazione dell'istituto in termini di silenzio assenso. Tuttavia, a prescindere dalla ricostruzione accolta, permane un problema in termini di certezza del diritto che riguarda la stabilità del titolo acquisito dall'operatore economico.

Infatti, il provvedimento tacito di assenso interviene soltanto qualora risultino soddisfatti i requisiti e i presupposti previsti dalla legge. L'art. 8 del d.lgs. n. 190 del 2024 sembra prevedere che nel caso in cui siano coinvolti interessi sensibili è esclusa l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso, coerentemente con la disciplina sul silenzio assenso prevista dall'art. 20 della l. 241 del 1990. In particolare, tale articolo prevede che la pubblica amministrazione debba adottare atti di assenso espressi, con la conseguenza che non può operare il meccanismo di formazione tacita del titolo.

Questa impostazione può tuttavia generare profili di incertezza. Il rischio è che il privato effettui una ricostruzione errata circa la sussistenza degli interessi sensibili. In tal caso, egli potrebbe ritenere erroneamente formato il provvedimento tacito di assenso.

Analoga incertezza si presenta anche qualora l'istituto venga ricondotto al modello della SCIA. In questo caso, l'operatore economico può iniziare l'attività immediatamente dopo aver inviato la segnalazione. Tuttavia, egli resta esposto all'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, che possono tradursi nell'adozione di misure inibitorie o ripristinatorie, anche oltre i termini di 30 e 60 giorni<sup>95</sup> qualora sussistano i presupposti previsti dall'art. 21-*nonies*.

---

<sup>92</sup> Sulla dubbia natura giuridica della PAS, v. M. A. SANDULLI - P. LOMBARDI, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *Federalismi*, 2025, n. 26.

<sup>93</sup> *Infra* nota 85.

<sup>94</sup> Art. 8, comma 4, lett. b-bis).

<sup>95</sup> 30 giorni nei casi di Scia edilizia, 60 giorni negli altri casi.

Merita rilevare che la questione relativa alla natura giuridica della procedura abilitativa semplificata e le incertezze concernenti la stabilità del titolo non costituiscono un profilo di novità, ma si inseriscono in un dibattito antecedente rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 190 del 2024. Infatti, la disciplina previgente, individuata nel d.lgs. n. 28 del 2011, aveva già sollevato dubbi di questo tipo.

Nella prassi applicativa era stata individuata una possibile soluzione nel ricorso al procedimento autorizzativo più oneroso, ossia l'AU, ritenuto idoneo a garantire maggiore stabilità nell'acquisizione del titolo. Ciò era reso possibile dalla mancanza nella disciplina previgente di una previsione normativa che imponesse l'inderogabilità del regime semplificato. Nel quadro normativo attuale, tale modalità di risoluzione delle incertezze interpretative era inizialmente preclusa dall'introduzione di disposizioni che qualificavano la procedura abilitativa semplificata come regime da applicare in via esclusiva alle tipologie di intervento elencate nell'allegato B<sup>96</sup>. Tuttavia, a seguito della modifica apportata al decreto dal d.l. n. 175 del 2025<sup>97</sup>, tale impostazione interpretativa sembra essere stata superata, in quanto ha previsto l'abrogazione del termine «esclusivamente». Ne deriva che sembra possibile optare anche per il regime autorizzatorio più oneroso dell'AU, sebbene tale soluzione rischia di frustrare le esigenze di celerità procedimentale.

## **8. - Conclusioni**

Alla luce dell'analisi svolta in questo lavoro emerge come le esigenze connesse alla transizione energetica e agli obiettivi di decarbonizzazione abbiano progressivamente assunto un ruolo centrale nella disciplina del settore energetico europeo e nazionale.

In questa prospettiva, l'Unione europea ha delineato un assetto regolatorio volto a favorire la diffusione dell'idrogeno e delle fonti energetiche rinnovabili, considerati strumenti essenziali per il raggiungimento degli obiettivi climatici. Dunque, si è affermata l'esigenza di promuovere la massima diffusione degli elettrolizzatori e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, talvolta ricondotta, nella legislazione europea e nazionale, alla nozione di «interesse pubblico prevalente» connesso alla transizione energetica.

Tuttavia, nel contesto italiano questo orientamento si è confrontato con una tradizione giuridica storicamente caratterizzata da una forte attenzione alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale. Infatti, per lungo tempo, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato il paesaggio e i beni culturali come valori di rilevanza primaria, con la conseguenza che la realizzazione di impianti energetici ha spesso dato luogo a tensioni tra le esigenze legate alla tutela dell'ambiente e quelle riguardanti la tutela del paesaggio e dei beni culturali.

La riforma costituzionale del 2022, che ha modificato l'art. 9 della Costituzione, ha introdotto un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e ha contribuito a ridefinire questo quadro.

Alla luce del nuovo assetto costituzionale, la contrapposizione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio non può essere risolta attraverso il riconoscimento di una prevalenza dell'uno sull'altro. Ne consegue che la soluzione a questo conflitto non va ricercata nella predeterminazione legislativa di gerarchie rigide tra interessi pubblici, né tantomeno nell'adozione di approcci che finiscano per alimentare dinamiche oppositive riconducibili alla nota sindrome *NIMBY*. La promozione delle energie

---

<sup>96</sup> In tal senso, l'art. 8 prevedeva espressamente che «per la realizzazione degli interventi di cui all'allegato B si applica *esclusivamente* la procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui al presente articolo». V. M. A. SANDULLI, P. LOMBARDI, cit.

<sup>97</sup> *Infra* nota n. 85.

rinnovabili e il perseguimento degli obiettivi di neutralità climatica, pur assumendo una rilevanza crescente anche alla luce della disciplina europea sull'«interesse pubblico prevalente», si inseriscono in un quadro costituzionale che impone la ricerca di un equilibrio tra interessi di pari rango. Per tale ragione, la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale non possono rappresentare un valore recessivo rispetto alle esigenze legate alla transizione energetica o, al contrario, un limite assoluto alla realizzazione degli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

Piuttosto, la composizione delle diverse esigenze coinvolte deve avvenire attraverso valutazioni caso per caso, svolte nell'ambito dei procedimenti autorizzativi nei quali le amministrazioni competenti siano chiamate a valutare gli interessi coinvolti alla luce delle specificità dei singoli contesti territoriali.

La prospettiva sembra la medesima che orienta il nuovo codice degli appalti<sup>98</sup>, ossia quella di attribuire fiducia all'amministrazione, che dovrà esercitare il suo potere discrezionale nell'ottica di raggiungere il risultato, ossia la realizzazione dell'impianto energetico. Principi, questi, che sono richiamati anche nel d.lgs n. 190 del 2024<sup>99</sup>.

Due aspetti appaiono particolarmente rilevanti ai fini di tale bilanciamento. In primo luogo, occorre evitare che la tutela paesaggistica e culturale assuma carattere indistinto e generalizzato, estendendosi a beni che non presentino un effettivo interesse meritevole di protezione. Tale esigenza assume rilievo alla luce del fatto che le nozioni di paesaggio e di beni culturali si caratterizzano per la loro natura complessa e polisemica. In particolare, per quanto concerne il paesaggio, l'evoluzione del concetto giuridico, anche alla luce della Convenzione europea del 2000, ha contribuito a valorizzarne le dimensioni storiche, culturali, identitarie e territoriali, ampliando l'ambito degli interessi suscettibili di tutela. Tale evoluzione consente di distinguere più opportunamente le situazioni che richiedono un livello particolarmente elevato di salvaguardia, da quelle nelle quali le trasformazioni del territorio possono risultare compatibili con i valori tutelati.

Analoga considerazione può essere svolta con riferimento ai beni culturali. Sebbene la nozione di interesse culturale sia suscettibile di ricomprendere una pluralità di beni e valori, l'assoggettamento di un bene al regime di tutela richiede l'accertamento di caratteristiche idonee a giustificare la prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione. In tale prospettiva, la giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato come la dichiarazione di interesse culturale non possa fondarsi su valutazioni generiche, ma richieda una motivazione puntuale in ordine agli elementi che rendono il bene meritevole di protezione, con particolare riguardo ai profili del pregio e della rarità. Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, è stato osservato che una tutela estesa in modo indiscriminato rischia di condurre al risultato di «vincolare tutto per non tutelare nulla»<sup>100</sup>.

In secondo luogo, il bilanciamento non può prescindere dalla considerazione delle caratteristiche tecnologiche degli impianti e delle soluzioni progettuali concretamente adottate. L'impatto di un'infrastruttura energetica sul territorio non dipende esclusivamente dalla sua localizzazione, ma anche dalle tecnologie impiegate, che possono contribuire in misura significativa a ridurre gli effetti negativi sul paesaggio, attraverso tecniche di integrazione paesaggistica e sistemi innovativi di produzione energetica.

---

<sup>98</sup> D.lgs. n. 36 del 2023.

<sup>99</sup> Art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>100</sup> S. VILLAMENA, *La qualità artistica di un'opera nella disciplina dei beni culturali ed il rischio paventato dalla giurisprudenza recente di "vincolare tutto per non tutelare nulla"*, in *Rassegna di Diritto della moda e delle arti*, 2022, n. 2.

Nondimeno, appare necessario individuare strumenti capaci di prevenire, ove possibile, l'insorgere dei conflitti tra le diverse esigenze coinvolte.

Tra questi strumenti assume un ruolo particolarmente rilevante la pianificazione delle aree idonee e non idonee, che può svolgere una funzione di supporto alle amministrazioni pubbliche e agli operatori economici, come riferimento che consente di orientare le scelte localizzative.

In questa prospettiva, risulta essenziale portare a compimento il processo di pianificazione regionale delle aree idonee, che - come si è visto - è ancora in fase di attuazione.

Le vicende che hanno interessato alcune legislazioni regionali evidenziano che le difficoltà connesse all'individuazione delle aree idonee non possono essere ricondotte esclusivamente a fenomeni riconducibili alla sindrome *NIMBY*, ma dipendono spesso dalla complessità tecnica delle valutazioni demandate alle amministrazioni regionali. Alla luce di tali considerazioni, l'effettività della disciplina dipenderà in larga misura dalla capacità di costruire un quadro regolatorio stabile, prevedibile e coerente nei rapporti tra Stato e Regioni. Il susseguirsi di interventi normativi, impugnazioni e pronunce giurisdizionali, che ha caratterizzato la prima fase di attuazione della disciplina delle aree idonee, evidenzia il rischio che l'incertezza regolatoria si traduca nel rallentamento della realizzazione delle infrastrutture necessarie alla transizione energetica.

Un passaggio fondamentale di tale processo di pianificazione riguarda l'individuazione e la valorizzazione di aree già compromesse o antropizzate come le aree dismesse, che possono rappresentare contesti territoriali preferenziali per la localizzazione di nuovi impianti energetici. L'utilizzo di tali aree consente infatti di coniugare le esigenze di sviluppo delle infrastrutture energetiche con quelle di tutela del territorio e del paesaggio, riducendo al contempo il rischio di conflitti con le comunità locali. Affinché la pianificazione possa realizzarsi in modo efficace, sarà altresì necessario procedere alla definizione di criteri per l'individuazione delle aree dismesse, per le quali ad oggi non esiste una definizione giuridica unitaria.

Sul versante dei regimi autorizzativi, appare auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore in ordine alla natura giuridica della procedura abilitativa semplificata, la cui perdurante incertezza qualificatoria - tra silenzio assenso e SCIA - si riverbera sulla stabilità dei titoli acquisiti dagli operatori economici e, di riflesso, sulla propensione a investire nel settore. Analogamente, meriterebbe considerazione l'introduzione di meccanismi di flessibilità dei termini procedimentali nelle aree idonee, che consentano alle amministrazioni di svolgere un'istruttoria adeguata nei casi di particolare complessità, senza che ciò vanifichi gli obiettivi di semplificazione perseguiti dalla disciplina.