RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 80 di Novembre 2026

FER E AREE IDONEE: TRA CUMULATIVITÀ E ALTERNATIVITÀ DEI CRITERI

DI RAFFAELLA QUITADAMO, LUISA MARINONI E SAMANTHA ROSA

T.A.R. Lombardia, Sez. IV, n. 3677 del 14 luglio 2026

In materia di installazione di impianti fotovoltaici, le fattispecie di aree idonee previste dall'art. 20, comma 8, lett. c-ter) e c-quater), del D.Lgs. n. 199/2021, nel testo applicabile ratione temporis, configurano ipotesi autonome e alternative. La ricaduta dell'impianto, in tutto o in parte, nella fascia di 500 metri da un bene tutelato non giustifica, di per sé, il diniego dell'autorizzazione quando ricorrano i presupposti della predetta fattispecie, anche in area agricola.

La vicenda in esame trae origine dal diniego, da parte della competente Provincia, all'istanza di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra in area agricola. Il provvedimento era motivato, in particolare, dalla circostanza che una porzione dell'impianto ricadesse entro 500 metri da un bene tutelato ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, nonostante l'area fosse riconducibile anche alla fattispecie prevista dall'art. 20, comma 8, lett. c-*ter*), n. 2, D.Lgs. n. 199/2021, in ragione della prossimità a uno stabilimento industriale.

La controversia investe, quindi, il rapporto tra le fattispecie di idoneità di cui alle **lettere c-*ter*) n. 2 e c-*quater*) dell'art. 20 del D.Lgs. 199/2021** e, in particolare, la questione se i relativi criteri debbano trovare applicazione cumulativa oppure alternativa. A tale profilo si affianca quello dell'incidenza dell'art. 20, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 199/2021, introdotto dall'art. 5 del D.L. n. 63/2024, che consente l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole anche nei casi di cui alla lettera c-ter), numeri 2 e 3. I ricorrenti deducono che l'autorità competente, anche nell'ipotesi in cui avesse ritenuto i criteri cumulativi, avrebbe dovuto in ogni caso valutare in concreto la compatibilità del progetto con l'area.

La affrontata dalla pronuncia è se, in concreto, in presenza di più ipotesi disciplinate dall'art. 20 D.Lgs. 199/2021, i requisiti in esse previsti (assenza di vincoli culturali e paesaggistici e distanza dai beni vincolati) debbano essere valutati in termini di alternatività o di cumulatività.

La decisione assunta nel caso di specie è molto chiara. Il Collegio aderisce all'orientamento giurisprudenziale secondo cui il rapporto tra la previsione di cui alla lett. c-*ter*) e quella di cui alla lett. c-*quater*) si configura **in termini di alternatività e non di cumulatività dei requisiti**, per cui i presupposti di idoneità del primo non si aggiungono a quelli del secondo, ma delineano una diversa, autonoma e ulteriore ipotesi. Il T.A.R. ha pertanto accolto il ricorso promosso dall'operatore economico e annullato il provvedimento di diniego.

La sentenza contiene un espresso richiamo a una recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1099 del 2026, che indaga proprio il rapporto tra le lettere c-*ter*) e c-*quater*) del comma 8, per comprendere se esso debba essere interpretato in chiave di reciproca autonomia o di concorrenza necessaria. Le argomentazioni della precedente sentenza sono più estese e danno il quadro completo dell'indirizzo giurisprudenziale confermato. In particolare, evidenziano come dalla piana lettura della norma emerga che la lettera c-*quater*), nel fare "*salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter)*", attribuisce alla lettera c-*ter*) - come pure alle lettere a), b), c) - natura speciale, laddove la lettera c-*quater*) assume carattere residuale e generale rispetto alla prima.

La pronuncia si premura di rammentare che la lettera c-*quater*) è stata aggiunta dal D.L. n. 50/2022, con l'obiettivo di individuare ulteriori aree idonee all'insediamento di impianti da fonti rinnovabili, tra cui quelli fotovoltaici, rispetto a quelle già individuate dall'art. 20. Ciò risulta pacificamente dai lavori preparatori e, segnatamente, dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del D.L. n. 50/2022, che ha introdotto con l'art. 6, comma 1, lett. a) il criterio di cui al c-*quater*, dove si legge che la nuova lettera "*indica ulteriori aree da considerare idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*".

Soffermarsi su questa decisione del Consiglio di Stato si rivela oltremodo opportuno anche per un'altra indicazione importante in essa contenuta, che sarà ripresa nel prosieguo delle valutazioni: in ogni caso il bilanciamento tra interessi comprimari deve avvenire necessariamente attraverso il **procedimento amministrativo**, nella concretezza delle situazioni di fatto, in quanto solo attraverso una congrua istruttoria è possibile apprezzare la rilevanza degli interessi e quindi operare il giudizio di comparazione, in applicazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, laddove la tipizzazione *ex lege* come area "idonea" o "non idonea" funge da linea di indirizzo non vincolante, superabile attraverso una motivazione rafforzata idonea a valorizzare i dati di contesto.

Al fine di individuare correttamente il rapporto tra cumulatività e alternatività dei criteri è necessario un breve *excursus* legislativo. L'obiettivo è quello di cogliere la *ratio* che sottesa all'evoluzione della disciplina, per compiere correttamente l'analisi della normativa in vigore.

L'assetto normativo volto alla transizione ecologica e alla decarbonizzazione dei sistemi energetici affonda le proprie radici nel Protocollo di Kyoto (ratificato con L. 1° giugno 2002, n. 120), che ha fissato obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, favorendo indirettamente le fonti energetiche rinnovabili (FER). Il *favor* per le FER ha trovato espressione in ambito eurounitario nelle Direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, per poi trovare la sua attuale disciplina nella Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III).

Se veniamo al quadro normativo nazionale in materia di fonti energetiche rinnovabili (FER), si può affermare che anch'esso è il risultato di un percorso di stratificazione legislativa volto a coniugare la tutela dell'ambiente con la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Il punto di partenza dell'ordinamento interno è rappresentato dal D.Lgs. n. 387/2003, emanato in attuazione della direttiva 2001/77/CE, che ha posto i principi fondamentali della materia. A questa prima fase è seguita l'emanazione del D.Lgs. n. 28/2011, con cui il legislatore ha recepito la direttiva 2009/28/CE. In seguito, per rispondere alle esigenze di accelerazione legate all'attuazione del PNRR e della direttiva RED II (direttiva UE 2018/2001), sono intervenuti a breve distanza il D.L. n. 77/2021 (convertito dalla L. n. 108/2021) e il D.Lgs. n. 199/2021. Quest'ultimo, in particolar modo all'art. 20, ha introdotto un approccio programmatorio, prevedendo *"l'individuazione delle superfici e delle **aree idonee** e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC"*.

Il D.L. n. 77/2021 (art. 30) ha inoltre modificato l'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 inserendo il comma 3-*bis*, che ha ammesso la localizzazione degli impianti anche in aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 o in aree contigue, prevedendo la partecipazione del Ministero al procedimento autorizzatorio.

La più recente e organica riorganizzazione della materia è stata realizzata con il D.Lgs. n. 190/2024, attuativo della delega di cui all'art. 26 L. n. 118/2022, successivamente modificato dal D.L. n. 175/2025 (convertito dalla L. n. 4/2026) e integrato dal D.Lgs. n. 178/2025. Il D.Lgs. n. 190/2024 ha razionalizzato i regimi abilitativi, ripartendoli in tre categorie: l'art. 7 disciplina l'attività edilizia libera per gli impianti di cui all'Allegato A, esenti da qualsiasi permesso o comunicazione; l'art. 8 assoggetta gli impianti di cui all'Allegato B alla procedura abilitativa semplificata (PAS); l'art. 9 regola l'autorizzazione unica per gli interventi dell'Allegato C, integrando anche l'eventuale procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Il testo regolamenta inoltre la perimetrazione delle aree idonee, introducendo all'art. 11-*quater* importanti semplificazioni per gli impianti ivi ubicati: per gli interventi in attività libera o PAS

(Allegati A e B) non occorre l'autorizzazione paesaggistica ma un parere obbligatorio e non vincolante rilasciato nei medesimi termini degli atti di assenso, e analogamente, nell'ambito dell'autorizzazione unica (Allegato C), l'autorità paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante, il cui infruttuoso decorso consente all'autorità procedente di definire autonomamente la domanda. Alle Autorità procedenti è, quindi, rimesso l'onere di valutare gli interessi coinvolti, assumere la decisione finale motivandola, prevedendo eventuali misure di mitigazione.

Rispetto alla disciplina così delineata, una particolare attenzione va data all'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 190/2024, come modificato, il quale stabilisce che, in sede di ponderazione degli interessi, gli interventi finalizzati alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono considerati di **interesse pubblico prevalente**. Attribuita a tale principio una necessaria portata generale, le disposizioni contenute negli artt. 11-*bis*, 11-*ter*, 11-*quater* e 11-*quinquies* del D.Lgs. n. 190/2024, introdotte dal D.L. n. 75/2025, fungono, in sede di ponderazione degli interessi, da linea di indirizzo preordinata a guidare la scelta dell'amministrazione, in quanto dirette a individuare, nel territorio nazionale, le aree in cui si presume la sussistenza del menzionato interesse pubblico prevalente alla realizzazione dell'impianto FER rispetto agli altri interessi, c.d. antagonisti, che possono venire in rilievo.

Merita un brevissimo richiamo anche un'altra pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 10354/2025, utile a rimarcare il grado di incidenza dell'interesse pubblico prevalente nell'ambito del procedimento di autorizzazione di un impianto, per cui è richiesta "*la sussistenza in concreto di un interesse paesaggistico particolarmente qualificato per superare la richiamata regola di preferenza*", con la conseguenza che il percorso istruttorio nel singolo caso deve essere in grado di far emergere elementi del progetto tali da assegnare alla vicenda un grado di peculiarità idoneo a giustificare un trattamento diverso rispetto a quello preconizzato dal legislatore.

La pronuncia in commento offre l'occasione per un'ulteriore riflessione. Per disposizione legislativa la concreta individuazione delle aree idonee è rimessa alle Regioni, chiamate a intervenire con legge entro 180 giorni dall'entrata in vigore dei decreti previsti dall'art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 190/2024. La Regione Lombardia ha provveduto a tale adempimento con la legge n. 10 del 21 maggio 2026. Rispetto al tema in commento, merita un cenno critico l'art. 4 ("*Effetti dei vincoli in aree idonee*"), il quale prevede che le semplificazioni amministrative di cui all'art. 11-*quater* del D.Lgs. n. 190/2024 non si applichino laddove un'area indicata come idonea ricada entro un territorio caratterizzato da una tutela paesaggistica ai sensi del D.Lgs. 42/2004.

Da una prima lettura sembra di poter cogliere l'avvenuta reintroduzione di una restrizione all'applicazione del criterio delle aree idonee, ripristinando il peso dei vincoli, in particolare quello paesaggistico, rendendo non applicabili le semplificazioni amministrative nelle zone tutelate. Di fatto pare di comprendere che le procedure autorizzative accelerate e semplificate previste a livello nazionale per le aree idonee **non si applicano** se l'area in questione (pur idonea per uno dei criteri individuati da fonte nazionale) ricade in contesti sottoposti a tutela paesaggistica o ambientale.

Di conseguenza, nei territori soggetti a vincolo paesaggistico o culturale, i progetti tornano a dover seguire l'*iter* ordinario. Questo restituisce alla Soprintendenza il pieno potere di esprimere un parere vincolante sul rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, neutralizzando l'automatismo legislativo della "zona idonea", che prima tendeva a ridimensionarne il valore precettivo. Tutto questo merita una riflessione in termini di riparto di competenze legislative e fa sorgere dubbi di legittimità costituzionale, in quanto introduce, ad oggi, una deroga restrittiva rispetto al decreto legislativo nazionale.

In conclusione, rispetto all'individuazione delle aree idonee, oltre che al rapporto tra normativa statale e regionale, gli approdi giurisprudenziali sopra menzionati vanno confrontati con le novità normative in arrivo. In particolare, per cogliere appieno l'essenza del ragionamento fin qui espresso, occorre menzionare il D.L. n. 157/2026, la cui legge di conversione è all'esame del Parlamento, che, oltre a ribadire che le Regioni, nell'applicare i propri criteri, non possono rimettere in discussione le aree già dichiarate idonee dalla norma statale, ridimensiona una fattispecie di divieto di carattere generale, per le aree di protezione dei siti UNESCO, prevedendo che, qualora siano collocate in area idonea, non

trovi applicazione la disciplina semplificata. Siamo, pertanto, nell'ambito di una disciplina di livello primario statale, che induce a interrogarsi sulla possibilità di rinvenire uno spazio per una analoga previsione, peraltro di carattere più generale, introdotta da una legge regionale.