



Audizione Alleanza Per il Fotovoltaico in Italia

A.C. 2416 – “Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, recante misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l’ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l’attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all’Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti”

L’Alleanza per il Fotovoltaico in Italia (di seguito l’“Alleanza”) raggruppa 9 aziende leader nel settore dell’energia rinnovabile impegnate nello sviluppo, realizzazione e gestione di **impianti fotovoltaici utility-scale**. Con un portafoglio di 30 GW di energia solare in fase di autorizzazione, un valore complessivo di 20 miliardi di euro di investimenti e 3 miliardi destinati alla valorizzazione del territorio, l’Alleanza contribuisce in maniera significativa alla realizzazione del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC).

Le aziende che compongono l’Alleanza	
Enfinity Global	Vexuvo
Ilos Energy	WKN
Ox2	X-Elio
Solarig	Photosol
Reener Energy	

Il fotovoltaico utility-scale è un pilastro strategico per la sicurezza energetica del Paese e il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica. Inoltre, rappresenta un motore di crescita economica e occupazionale, con una previsione di 150.000 addetti entro il 2028—un valore prossimo ai 180.000 lavoratori del settore automotive.

L’Alleanza si impegna a valorizzare il ruolo centrale del fotovoltaico nel futuro energetico dell’Italia, collaborando con le istituzioni per definire un quadro normativo e regolatorio che ne favorisca lo sviluppo.

Osservazioni sull’art. 13 in materia di zone di accelerazione per progetti FER

L’Alleanza per il Fotovoltaico accoglie con favore l’articolo 13 del provvedimento in esame, riconoscendone il **valore correttivo rispetto al contesto di incertezza normativa** che caratterizza già da tempo la disciplina delle aree idonee per gli impianti a fonti rinnovabili e reso ancor più complesso dalla **recente sentenza n. 9155/2025 del TAR Lazio**. La pronuncia ha annullato i commi 2 e 3 dell’articolo 7 del Decreto Ministeriale 21 giugno 2024 (cd. “Decreto Aree Idonee”) adottato in attuazione dell’articolo 20 del D.lgs. 199/2021, i quali fissavano i criteri nazionali per la distinzione tra aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili. A seguito della sentenza, il Ministero



dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è stato chiamato a **riformulare i criteri entro 60 giorni, ma nel frattempo l'intero sistema di pianificazione risulta di fatto sospeso.**

Dunque, in una situazione in cui l'operatività del sistema delle aree idonee risulta ulteriormente ritardata, l'**articolo 13** del provvedimento in esame rivede opportunamente la disciplina relativa alle modalità di individuazione delle zone di accelerazione, concependole **non più come sottoinsieme delle aree idonee** di futura definizione ma prevedendone l'individuazione da parte dei piani regionali **nell'ambito delle aree idonee "transitorie" già individuate ex lege** dall'articolo 20, comma 8, del D.lgs. 199/2021, disponendo inoltre che siano ritenute zone di accelerazione anche le **aree industriali ricadenti nella mappatura già operata dal GSE**, da aggiornare periodicamente.

Inoltre, l'Alleanza accoglie con favore il fatto che le zone di accelerazione così individuate vengano configurate come **contenuto minimo che non può essere derogato da parte dei predetti piani regionali**. L'Alleanza sottolinea, tuttavia, come tale perimetrazione rappresenti un obiettivo di base e auspica che le **Regioni si impegnino** attivamente per un **sostanziale ampliamento delle suddette aree**, superando il mero requisito minimo. In tale prospettiva, l'Alleanza evidenzia come l'effettivo incremento di dette aree idonee rivesta un'importanza cruciale e costituisca un presupposto imprescindibile per il conseguimento degli sfidanti obiettivi di transizione energetica fissati per il 2030. Si confida, pertanto, che tale impostazione, volta a considerare le attuali individuazioni come punto di partenza e non di arrivo, venga integralmente recepita durante l'esame in Commissione.

L'Alleanza accoglie con favore anche la previsione per cui vengono **ridotti i tempi per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** di tali piani regionali nonché la previsione di un **potere sostitutivo** da parte del Governo in caso di inerzia dell'ente regionale nella presentazione del rispettivo piano.

Le persistenti criticità del sistema complessivo delle aree idonee

Pur riconoscendo il contributo dell'articolo 13 nel fornire una risposta parziale e temporanea alle attuali criticità, l'Alleanza ribadisce **l'urgenza di una riflessione più ampia e strutturale** sul funzionamento del sistema delle aree idonee nella sua interezza, alla luce delle disfunzioni già note ormai da tempo ed evidenziate a più riprese anche dalla giurisprudenza. Il quadro attuale presenta infatti **nodi strutturali che vanno ben oltre la contingenza normativa:**

- la governance multilivello si è rivelata frammentata e priva di una regia nazionale coerente. Le Regioni hanno adottato approcci divergenti, spesso in assenza di



criteri tecnici omogenei, generando **disomogeneità territoriali e profonde incertezze attuative**. In alcuni casi, come quello della Regione Sardegna, le normative approvate sono state oggetto di rinvio alla Corte costituzionale per presunta violazione di principi nazionali ed europei.

- tale quadro normativo italiano ha generato un **contenzioso significativo**, culminato nella sentenza n. 9155/2025 del TAR Lazio, con la quale è stato parzialmente annullato il D.M. 21 giugno 2024 relativo alla definizione delle aree idonee. In quell'occasione, il giudice amministrativo ha evidenziato, come già rilevato in precedenza, **l'assenza di un quadro nazionale uniforme di principi e criteri** a cui riferirsi per l'individuazione di tali aree.
- il sistema descritto è stato ulteriormente complicato da altri interventi normativi, come la disposizione contenuta nell'**art. 5, comma 1-bis del c.d. Decreto Agricoltura (DL 63/2024)** che ha introdotto un divieto generalizzato alla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola in alcune specifiche tipologie di aree idonee. Per rinvio operato dal TAR Lazio, tale disposizione è attualmente al vaglio della Corte costituzionale. Qualora i giudici costituzionali dovessero confermare l'illegittimità costituzionale della disposizione, verrebbe ulteriormente confermata la necessità di definire con coerenza ed equilibrio le regole per l'utilizzo delle aree agricole, evitando norme che creino incertezza o discriminazioni ingiustificate tra aree potenzialmente vocate alla produzione di energia solare e preservando l'obiettivo europeo della massima diffusione degli impianti FER.

Alla luce delle ultime pronunce giurisprudenziali e in vista delle conseguenti iniziative delle istituzioni centrali e regionali, l'Alleanza auspica che nella ridefinizione dei criteri ci sia un **maggiore raccordo normativo tra i diversi livelli istituzionali**. La definizione delle normative regionali deve essere omogenea, trasparente e orientata a favorire investimenti di lungo periodo, assicurando coerenza con gli obiettivi nazionali di indipendenza energetica. In questo contesto, è necessario **rafforzare il coordinamento tra il governo centrale, le Regioni e le amministrazioni locali** (ad esempio, valorizzando ulteriormente il ruolo della Conferenza Unificata Stato-Regioni ed Enti Locali).

Al contempo, considerato che nei mesi scorsi **alcune Regioni** hanno già provveduto, mediante proprie leggi regionali, all'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri ora annullati, auspichiamo che le rispettive amministrazioni e organi legislativi regionali provvedano a una puntuale rivalutazione di tali leggi, anche valutando l'abrogazione delle stesse, in attesa della definizione dei nuovi criteri da parte del Ministero, e che le future iniziative regionali in materia siano conformi a quanto stabilirà il nuovo decreto del MASE recependo le indicazioni del TAR Lazio.



Oltre a un migliore coordinamento istituzionale, è fondamentale assicurare un **dialogo strutturato tra le istituzioni e gli operatori del settore**, affinché le scelte normative siano basate su dati concreti e su un'analisi attenta delle esigenze del sistema energetico. L'esperienza di chi opera direttamente sul campo è cruciale per individuare criticità operative: **l'Alleanza per il Fotovoltaico si pone come interlocutore attivo** in questo processo, contribuendo alla definizione di regole chiare ed efficaci che massimizzino il potenziale delle energie rinnovabili, garantendo al contempo il rispetto del territorio e delle comunità locali.

Proposte per un quadro normativo semplificato e coerente per le FER

L'Alleanza ritiene che il provvedimento attualmente in discussione rappresenti un'opportunità per il Legislatore di intervenire in modo mirato sulla normativa di settore – ed in particolare sul **Testo Unico sulle Rinnovabili (D.lgs. 190/2024)** – affrontando alcune criticità applicative e inefficienze che ostacolano lo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili. Si riportano dunque di seguito alcune proposte in tale direzione.

- **Osservare un criterio di ragionevolezza e proporzionalità nell'individuazione delle aree idonee**

Anche alla luce delle recenti pronunce, risulta prioritario promuovere un **approccio più equilibrato e funzionale nella definizione delle aree idonee** per l'installazione degli impianti FER.

In particolare, l'Alleanza ritiene che l'idoneità dell'area ad ospitare progetti FER, come definita dall'articolo 20 del decreto legislativo 199/2021, non debba essere valutata in modo generico o esteso ma debba essere considerata **solo per la superficie specifica dove insisterebbe l'impianto di produzione**. Questo può avere implicazioni significative per la pianificazione e l'autorizzazione degli impianti, poiché limita la valutazione dell'idoneità a una porzione specifica del territorio, piuttosto che a un'area più ampia.

- **Escludere veti nell'ambito della Procedura Abilitativa Semplificata**

L'articolo 8, comma 8, del Testo Unico FER disciplina il caso di Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) in cui sono richiesti **atti di assenso da amministrazioni diverse da quella procedente**, rendendo necessaria l'indizione di una Conferenza dei Servizi. Il titolo abilitativo si perfeziona per silenzio assenso trascorsi 60 giorni dalla data di presentazione del progetto, a meno che l'amministrazione procedente non abbia comunicato al proponente una determinazione di conclusione negativa della conferenza stessa, o che un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute o della pubblica incolumità dei



cittadini non abbia espresso un **dissenso congruamente motivato, che equivale a un provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto.**

La previsione del dissenso congruamente motivato da parte degli enti si basa su un **paradosso**: da un lato, la PAS non prevede per legge alcun procedimento ambientale, in un'ottica di semplificazione procedimentale; dall'altro, la norma attribuisce un **vero e proprio diritto di veto** alle Amministrazioni deputate alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, chiamate ad esprimersi in sede di Conferenza dei Servizi. Il dissenso congruamente motivato di queste Amministrazioni equivale a un provvedimento di diniego all'approvazione del progetto, in quanto lo stesso non può essere superato dall'Amministrazione precedente. Ciò finisce per consegnare del tutto le sorti del procedimento alle Amministrazioni preposte alla tutela dei suddetti interessi.

Pertanto, l'Alleanza propone di circoscrivere la possibilità che il dissenso congruamente motivato da parte degli enti citati nella norma equivalga ad un provvedimento di diniego all'approvazione del progetto **ai soli casi in cui il parere dell'amministrazione dissenziente sia qualificato dalla legge come obbligatorio e vincolante**. Diversamente, l'attuale formulazione della norma risulterebbe eccessivamente restrittiva, contraddicendo lo stesso spirito semplificatorio alla base dell'introduzione della PAS.

- **Delimitare correttamente il concetto di interesse pubblico prevalente**

L'articolo 3, comma 1, del Testo Unico Rinnovabili stabilisce che sono opere di interesse pubblico prevalente tutte quelle autorizzate in PAS (procedura autorizzativa semplificata), AU (Autorizzazione Unica) e edilizia libera, salvo che sia espresso un giudizio negativo di compatibilità ambientale o sussistano prove chiare di danni gravi all'ambiente, alla natura, al paesaggio, ai beni culturali o all'agricoltura. Il **riconoscimento della sussistenza di un interesse pubblico prevalente** implica che, in presenza di più interessi giuridici e in assenza di indicazioni legislative contrarie alla realizzazione dell'impianto alimentato da fonti rinnovabili, **il progetto presentato assuma un interesse superiore e vada dunque approvato.**

L'Alleanza propone di riformulare la norma, **eliminando dalle cause di esclusione di tale interesse l'ipotesi della sussistenza di prove evidenti** che i progetti di rinnovabili avrebbero effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo. L'esclusione dell'interesse pubblico prevalente dovrebbe infatti basarsi esclusivamente su un **giudizio concreto ed effettivo di incompatibilità ambientale**, non anche su prove solo astrattamente idonee a fondare ipotetici dubbi di incompatibilità, in quanto ciò finirebbe per rendere eccessivamente difficile l'ottenimento dell'autorizzazione per un progetto FER.