

Testo Unico FER: le novità del correttivo e il nuovo quadro delle aree idonee

Il Testo Unico sulle fonti energetiche rinnovabili (TU FER) rappresenta uno dei principali interventi di riordino della disciplina autorizzativa applicabile agli impianti FER. Dopo l'adozione del d.lgs. n. 190/2024, il quadro normativo è stato ulteriormente definito dal correttivo introdotto con il d.lgs. n. 178/2025 e, più di recente, dalle disposizioni sulle aree idonee confluite nel TU FER. Il presente mini book ricostruisce i principali contenuti di questo nuovo assetto, soffermandosi sulle novità di maggiore interesse in materia di procedimenti autorizzativi, semplificazioni e localizzazione degli impianti.

Il nuovo quadro normativo del Testo Unico FER

Il Testo Unico FER si colloca nel più ampio processo di semplificazione dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Il suo nucleo originario è rappresentato dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, entrato in vigore il 30 dicembre 2024, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 26 della legge n. 118/2022. Lo stesso decreto chiarisce, già all'art. 1, che la finalità della riforma è definire in modo organico i regimi amministrativi applicabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti FER, agli interventi di modifica e potenziamento, nonché alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili, perseguendo contestualmente riordino, razionalizzazione e semplificazione delle procedure. Il provvedimento si inserisce inoltre nel quadro degli obiettivi europei e nazionali di accelerazione della transizione energetica, richiamando espressamente sia la disciplina UE sulle rinnovabili sia il PNRR.

Sotto questo profilo, il TU FER svolge una funzione al tempo stesso sistematica e operativa. Sistematica, perché tenta di ricondurre a un impianto unitario una materia che negli anni si è sviluppata attraverso una pluralità di fonti e interventi successivi; operativa, perché concentra l'attenzione non tanto sulla promozione astratta delle rinnovabili, quanto sul modo concreto in cui i progetti possono essere autorizzati, localizzati e realizzati.

Il quadro normativo, tuttavia, non si è arrestato al testo del 2024. Con il d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178, in vigore dall'11 dicembre 2025, il legislatore è intervenuto con disposizioni integrative e correttive, segno che la prima fase applicativa aveva già evidenziato la necessità di precisare meglio alcuni passaggi del nuovo sistema. In parallelo, il decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, poi convertito nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, ha inciso in modo rilevante sul TU FER, inserendovi la disciplina delle aree idonee su terraferma e a mare, i regimi amministrativi semplificati per gli impianti collocati in tali aree e una specifica piattaforma digitale di supporto. Ne risulta un assetto normativo più articolato rispetto a quello originario, in cui il Testo Unico non è più soltanto il contenitore dei titoli abilitativi, ma diventa anche il punto di raccordo tra semplificazione procedurale, pianificazione territoriale e accelerazione delle installazioni FER.

In questa prospettiva, il Testo Unico FER può essere letto come il tentativo di costruire una cornice più stabile e leggibile per il settore, in linea con l'evoluzione del diritto europeo, che negli ultimi

anni ha spinto gli Stati membri a ridurre tempi e complessità autorizzative, soprattutto per i progetti funzionali alla decarbonizzazione. La logica di fondo è quindi quella di un bilanciamento: da un lato, accelerare la realizzazione degli impianti necessari al raggiungimento degli obiettivi energetici e climatici; dall'altro, farlo attraverso un sistema procedurale più chiaro, che renda più prevedibile il rapporto tra operatori, amministrazioni e territorio.

Le principali novità introdotte dal correttivo

Il decreto legislativo 26 novembre 2025, n. 178, entrato in vigore l'11 dicembre 2025, interviene sul Testo Unico FER con una funzione prevalentemente correttiva e integrativa. La logica dell'intervento non è quella di riscrivere l'impianto del d.lgs. n. 190/2024, ma piuttosto di chiarirne alcuni passaggi, recepire le criticità emerse nella prima fase applicativa e rendere il quadro autorizzativo più coerente con gli obiettivi di semplificazione richiesti sia dal diritto europeo sia dal PNRR. Il correttivo è motivato anche con riferimento alle osservazioni raccolte presso le associazioni di settore e alla necessità di assicurare un assetto normativo più lineare e maggiormente funzionale allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili.

Un primo gruppo di modifiche riguarda l'ambito di applicazione del Testo Unico e il lessico tecnico impiegato dal legislatore. Il correttivo estende in modo espresso la disciplina anche agli impianti di accumulo e agli elettrolizzatori, chiarendo così che le relative disposizioni si applicano non solo agli impianti di produzione da FER in senso stretto, ma anche a infrastrutture ormai sempre più essenziali per la gestione del sistema elettrico. Resta inoltre fermo che, ai fini del TU FER, per avvio della realizzazione degli interventi si intende la data di inizio dell'allestimento del cantiere o di analoghe attività in loco, propedeutiche alla realizzazione degli interventi. Viene infine ampliata la nozione di impianto ibrido, ricomprendendovi anche la combinazione tra impianto FER e accumulo.

Un secondo blocco di interventi punta sulla digitalizzazione e sulla standardizzazione delle procedure. Il nuovo articolo 5 del TU FER assorbe la disciplina della piattaforma unica digitale già prevista dal d.lgs. n. 199/2021 e la colloca stabilmente all'interno del Testo Unico, rafforzando il ruolo della piattaforma SUER come strumento di guida e supporto per l'attività libera, la PAS e l'autorizzazione unica. In questo quadro si inseriscono anche i modelli unici per PAS e autorizzazione unica, adottati con il decreto MASE n. 441 dell'11 dicembre 2025, destinati a diventare operativi entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore, dunque indicativamente dall'11 aprile 2026. L'intervento conferma quindi la volontà di rendere più lineare, omogenea e digitalizzata la gestione dei procedimenti.

Le modifiche più rilevanti riguardano, però, i procedimenti autorizzativi. Per la procedura abilitativa semplificata (PAS), il correttivo chiarisce il ruolo del comune procedente quale punto di contatto, specifica meglio il contenuto della documentazione progettuale e precisa che la disponibilità dell'area può essere dimostrata anche mediante atti negoziali a efficacia obbligatoria. Viene inoltre coordinato il rapporto con la disciplina edilizia, imponendo che gli eventuali titoli edilizi necessari siano acquisiti secondo regole più chiare, e si amplia il tempo a disposizione del proponente per integrazioni e approfondimenti istruttori.

Analogamente è la direzione seguita per l'autorizzazione unica (AU). Anche in questo caso il correttivo chiarisce chi svolge il ruolo di punto di contatto, rafforza il principio di integrazione procedimentale e ricomprende nel provvedimento unico non solo i profili edilizi, ma anche le pertinenti valutazioni ambientali, inclusa la valutazione di incidenza. La conferenza di servizi

viene così valorizzata come sede effettiva di composizione unitaria degli interessi pubblici coinvolti. Contestualmente, il legislatore rende obbligatoria la concessione di un termine per le integrazioni documentali, coordina meglio i passaggi relativi all'esproprio per pubblica utilità, chiarisce la tempistica delle garanzie finanziarie e razionalizza il tema delle compensazioni territoriali e ambientali.

Tra i chiarimenti definitivi merita inoltre un cenno la nuova nozione di impianto agrivoltaico, introdotta dal d.l. 21 novembre 2025, n. 175, come convertito dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4. La definizione valorizza la capacità dell'impianto di preservare la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione, anche mediante moduli elevati da terra e strumenti di agricoltura digitale e di precisione. In questa prospettiva, la precedente distinzione tra agrivoltaico e agrivoltaico "avanzato" tende ad assumere un rilievo meno marcato, mentre emerge con maggiore nettezza l'autonomia dell'agrivoltaico rispetto al fotovoltaico tradizionale, anche sul piano istruttorio e valutativo.

Un ulteriore profilo di rilievo è rappresentato dalle misure di accelerazione per alcune tipologie di intervento e dall'aggiornamento degli allegati che individuano i regimi amministrativi applicabili. Il nuovo articolo 9-bis introduce un percorso più rapido per specifici interventi di repowering e per alcune iniziative geotermiche, limitando le eventuali valutazioni ambientali al solo impatto derivante dalla revisione della potenza.

Parallelamente, il correttivo amplia o chiarisce il contenuto degli allegati A, B e C del TU FER: rientrano nell'attività libera, ad esempio, alcune installazioni fotovoltaiche flottanti sotto determinate soglie e alcuni interventi di modifica su impianti esistenti; vengono meglio precisati gli interventi realizzabili in PAS, anche per talune categorie di piccoli impianti idroelettrici, geotermici e di accumulo; mentre per l'autorizzazione unica si introducono soprattutto chiarimenti di coordinamento e di natura terminologica.

Nel complesso, il correttivo mostra una direttrice piuttosto chiara: il TU FER viene reso più preciso nelle definizioni, più digitale nelle modalità di gestione, più integrato nei procedimenti e più aderente alle esigenze applicative emerse nel primo anno di vita.

Aree idonee: la nuova disciplina

Con il decreto-legge n. 175/2025, convertito nella legge n. 4/2026, la disciplina delle aree idonee è stata ricondotta direttamente all'interno del Testo Unico FER. Il nuovo assetto inserisce nel d.lgs. n. 190/2024 gli articoli 11-bis, 11-ter, 11-quater, 11-quinquies e 12-bis, dedicati rispettivamente alle aree idonee su terraferma, alle aree idonee a mare, ai regimi amministrativi semplificati per gli impianti localizzati in tali aree, agli interventi nelle zone di protezione dei siti UNESCO e alla piattaforma digitale di supporto. La scelta del legislatore è significativa perché sposta il baricentro della materia dal previgente articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021 al TU FER, rafforzando l'idea che quest'ultimo costituisca ormai il riferimento unitario per la disciplina autorizzativa delle rinnovabili. Il riordino risponde sia all'esigenza di attuare gli impegni collegati al capitolo REPowerEU del PNRR, sia alla necessità di superare le criticità emerse nella disciplina precedente e nella sua applicazione giurisprudenziale.

Per quanto riguarda la terraferma, il nuovo articolo 11-bis individua anzitutto un insieme di aree idonee ex lege, cioè considerate idonee direttamente dalla norma senza attendere una successiva pianificazione regionale. Rientrano in questa categoria, tra le altre, i siti già occupati da impianti

della stessa fonte sui quali si realizzano interventi di rifacimento, potenziamento o ricostruzione con incremento dell'area non superiore al 20%. Nello stesso quadro, la nuova disciplina conferma una linea più prudente per il fotovoltaico a terra in aree agricole, escludendo l'aumento dell'area occupata nei casi di modifica di impianti già esistenti. Ne emerge una logica selettiva: la priorità viene data soprattutto ai siti già compromessi, infrastrutturati o comunque già segnati da usi energetici o produttivi, così da limitare il consumo di nuovo suolo e contenere il conflitto con altri interessi territoriali.

Accanto alle aree idonee individuate direttamente dalla legge, resta centrale il ruolo delle Regioni e delle Province autonome, chiamate a individuare con propria legge ulteriori aree idonee entro 120 giorni dall'entrata in vigore della disciplina, termine elevato a 180 giorni per le Province autonome, con coinvolgimento degli enti locali e con possibile esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inerzia o di mancato rispetto dei criteri fissati dal legislatore. La stessa disciplina individua, inoltre, alcuni limiti territoriali: sono escluse dall'idoneità, in particolare, le aree interne ai beni tutelati e le fasce di rispetto pari a 3 chilometri per l'eolico e 500 metri per il fotovoltaico, oltre alle aree in contrasto con le prescrizioni dei piani paesaggistici. In questo modo, il legislatore prova a circoscrivere la discrezionalità regionale, anche alla luce delle criticità che avevano investito il precedente decreto ministeriale sulle aree idonee.

La riforma interviene anche sulle aree idonee a mare. In via generale, sono considerate idonee le aree individuate dai Piani di gestione dello spazio marittimo; in ogni caso, la legge considera idonee anche le piattaforme petrolifere in disuso e le aree distanti due miglia nautiche da ciascuna piattaforma, nonché i porti per la realizzazione di impianti eolici fino a 100 MW, subordinatamente, ove necessario, alla previa variante del piano regolatore portuale da adottare entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica. La disposizione prevede inoltre la pubblicazione, da parte del MASE, di un vademecum per i proponenti con gli adempimenti e le informazioni minime richieste per l'avvio dell'iter autorizzativo degli impianti offshore.

L'aspetto forse più rilevante è però il nuovo regime amministrativo semplificato per gli impianti localizzati in aree idonee. Per gli interventi in attività libera e in PAS, la localizzazione in area idonea fa venir meno la necessità dell'autorizzazione paesaggistica, fermo restando il parere dell'autorità competente, che assume natura obbligatoria ma non vincolante. Anche per gli interventi soggetti ad autorizzazione unica il parere paesaggistico conserva natura obbligatoria ma non vincolante e, se non viene reso nei termini, l'amministrazione procedente può comunque decidere sull'istanza. Inoltre, nei procedimenti di autorizzazione unica relativi a impianti ricadenti in aree idonee, i termini ordinari sono ridotti di un terzo. La semplificazione trova tuttavia applicazione solo quando l'impianto ricade interamente all'interno di un'area classificata come idonea.

Il quadro è completato da due ulteriori elementi di raccordo. Da un lato, l'articolo 11-quinquies limita, nelle zone di protezione dei siti UNESCO, l'installazione di impianti FER ai soli interventi riconducibili all'attività libera; dall'altro, l'articolo 12-bis rafforza la dimensione conoscitiva e programmatica della riforma, prevedendo una piattaforma digitale destinata a supportare Regioni e Province autonome nell'individuazione delle aree idonee e delle zone di accelerazione, nonché nel monitoraggio del loro contributo agli obiettivi del PNIEC.

Un ultimo profilo di rilievo riguarda il regime transitorio. Le nuove disposizioni sulle aree idonee e sul relativo regime semplificato non si applicano infatti alle procedure in corso alla data di entrata in vigore del decreto, che continuano a svolgersi secondo la disciplina previgente. Il testo coordinato della riforma conferma dunque, sul punto, una linea di continuità per i procedimenti già avviati. Nel complesso, la nuova disciplina prova a costruire un punto di equilibrio più definito tra accelerazione delle rinnovabili e tutela del territorio. Da un lato, amplia e precisa le aree nelle quali l'insediamento degli impianti può beneficiare di percorsi più rapidi; dall'altro, impone alle Regioni criteri più vincolanti e collega la localizzazione degli impianti agli obiettivi quantitativi di potenza da raggiungere entro il 2030.

Considerazioni conclusive

Nel complesso, il Testo Unico FER rappresenta un tentativo significativo di ricondurre a unità una disciplina che, negli anni, si era stratificata attraverso interventi successivi e non sempre perfettamente coordinati.

L'elemento più rilevante della riforma non è soltanto la riduzione formale dei passaggi autorizzativi, ma il tentativo di rendere più prevedibile il rapporto tra operatori, amministrazioni e territorio. In questa prospettiva, il correttivo del 2025 ha rafforzato il Testo Unico sul piano delle definizioni, del coordinamento procedurale e della digitalizzazione, mentre la disciplina del 2026 sulle aree idonee ha cercato di collegare la semplificazione alla pianificazione territoriale e agli obiettivi di potenza installata, confermando la volontà del legislatore di fare del TU FER il riferimento normativo centrale per le procedure amministrative in materia di rinnovabili.

Resta tuttavia aperta la questione decisiva dell'attuazione. La reale efficacia del nuovo impianto dipenderà infatti dalla capacità di assicurare un'applicazione uniforme delle regole, dal coordinamento con la pianificazione paesaggistica e ambientale, dalla tempestiva individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni e dall'effettivo funzionamento degli strumenti digitali di supporto. In altri termini, il TU FER appare oggi più completo e coerente rispetto al suo testo originario, ma il suo successo si misurerà soprattutto nella prassi, cioè nella capacità di accelerare davvero gli investimenti nelle fonti rinnovabili senza trasferire le criticità dal piano normativo a quello applicativo e contenzioso.

Il Mini Book è la pubblicazione mensile della Fondazione Utilitatis che espone temi rilevanti, in particolare per i settori idrici e ambientali.

La Fondazione Utilitatis promuove la cultura e le *best practice* della gestione dei Servizi Pubblici Locali tramite l'attività di studio e ricerca, e la divulgazione di contenuti giuridici, economici e tecnici.