

## Fotovoltaico su tetti in area vincolata: il nuovo paradosso delle “aree idonee”.

 *Pratica Amministrativa* | 2 aprile 2026 | di **Daniele Giacomazzi**

La relazione tra tutela paesaggistica e politiche di decarbonizzazione costituisce oggi uno dei temi centrali del diritto dell'energia, poiché implica un bilanciamento tra interessi pubblici entrambi dotati di rilevanza costituzionale primaria. L'art. 9 della Costituzione, nella sua formulazione novellata, impone infatti la protezione del paesaggio, dell'ambiente e della biodiversità, ma lo fa «nell'interesse delle future generazioni», ciò colloca l'obiettivo della transizione energetica non in antitesi, ma come naturale proiezione evolutiva della tutela del paesaggio, richiedendo un giudizio di compatibilità ragionevole e proporzionata, immune da automatismi e da semplificazioni eccessive. In questa chiave, il presente contributo assume come baricentro l'art.9 Cost. nel tentativo di rileggere i rapporti fra il Testo Unico FER e il Codice dei beni culturali alla luce delle più recenti innovazioni (d.lgs.190/2024; d.l.175/2025 conv. L.4/2026).

Non si tratta, dunque, di un conflitto tra “conservazione” e “innovazione”, come talvolta appare nel dibattito pubblico, ma del tentativo di armonizzare due beni collettivi essenziali: la qualità dei luoghi e la necessità di produrre energia pulita. Questa prospettiva aiuta anche un lettore non tecnico a comprendere che il tema non riguarda solo gli addetti ai lavori, bensì incide sulle scelte quotidiane di famiglie e imprese, in un Paese in cui molti edifici energivori si trovano proprio nei centri storici più vincolati.

A fare da sfondo al bilanciamento concorrono anche i principi dell'art. 41 Cost.: la libertà dell'iniziativa economica privata, pur riconosciuta, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale né recare danno alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana; la legge indirizza e coordina l'attività economica a fini sociali. Questa trama costituzionale rafforza l'idea che la diffusione delle FER — in quanto iniziativa economica funzionale a interessi generali (clima, sicurezza energetica) — vada governata mediante un sindacato di compatibilità proporzionato, capace di evitare sia automatismi preclusivi sia liberalizzazioni indifferenziate.

In questa prospettiva, gli impianti fotovoltaici in area vincolata rappresentano uno dei terreni più sensibili: il bilanciamento tra tutela e innovazione deve essere condotto, secondo l'orientamento del Consiglio di Stato, mediante una valutazione puntuale e proporzionata del caso concreto, che escluda automatismi preclusivi e sorregga l'eventuale diniego con una motivazione specifica, ancorata alla reale percepibilità dell'intervento, al grado di integrazione materico cromatica e agli effetti sull'assetto paesaggistico complessivo. Ecco, dunque, che in caso di dissenso la P.A. non può

più limitarsi al richiamo a generiche ragioni di tutela bensì deve motivare il dissenso in modo «costruttivo», cioè indicare le ragioni puntuali del pregiudizio, le possibili soluzioni alternative o misure di mitigazione idonee (Cons. Stato, sez.IV, 2 aprile 2025, n.2808).

È utile ricordare, a beneficio del lettore, che oggi esistono tecnologie in grado di ridurre drasticamente l'impatto visivo: moduli fotovoltaici colorati, finiture opache e antiriflesso, moduli integrati nelle tegole, sistemi di cablaggio invisibile. In molti Paesi europei si tratta ormai di soluzioni standard, a dimostrazione che la questione non è "fotovoltaico sì o no", ma la qualità dell'integrazione progettuale.

Il d.l. 175/2025, con particolare riferimento alle modifiche introdotte al d.lgs. 190/2024, si iscrive tra i provvedimenti «straordinari» e «urgenti» in materia di investimenti per impianti da fonti rinnovabili. La volontà di accelerazione e semplificazione è espressa da due articoli: l'art. 11-bis, che ricomprende le superfici edificate e pertinenziali tra le aree per legge «idonee» all'installazione di impianti FER; e l'art. 11-quater, che mira ad alleggerire la disciplina autorizzativa per gli impianti in dette aree.

A ben vedere, si tratta anche del recepimento dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa, che ha da tempo censurato l'automatismo del diniego per la generica tutela del vincolo: i pannelli fotovoltaici non sono, di per sé, pregiudizievoli; occorrono valutazioni puntuali, proporzionate e non meramente formali.

La svolta autorizzativa, tuttavia, appare ancora una volta ostacolata da un quadro non pienamente coordinato. Si prenda il caso, molto frequente, dell'installazione di pannelli integrati in copertura su un edificio ricadente in zona sottoposta a vincolo paesaggistico (art. 136, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. 42/2004). L'attività libera dell'Allegato A al TU FER include il FV integrato su coperture fino a potenze elevate (sino a <12MW) ma, per espressa previsione dell'art.7, co.2, tale regime non si applica agli interventi ricadenti su beni tutelati o in aree naturali protette: in area vincolata resta quindi necessaria la verifica paesaggistica (DPR 31/2017; art.146).

L'iter "di massima" rimane quello: esclusione dall'autorizzazione se effettivamente non percepibile; in caso contrario procedura semplificata o ordinaria, secondo la casistica del DPR 31/2017.

Il nodo è il nuovo art. 11-quater: per gli interventi in aree idonee (dunque, in generale, sugli edifici) la realizzazione non è subordinata all'autorizzazione paesaggistica, ma al solo parere obbligatorio e non vincolante dell'autorità preposta. Il meccanismo, concepito per prevenire blocchi, entra in frizione sia con l'art. 7 TU FER sia con il Codice dei beni culturali, che continua a richiedere l'autorizzazione per gli interventi visibili.

Ne deriva un paradosso operativo: il privato presenta comunque un'istanza completa all'autorità competente sul vincolo; l'amministrazione si esprime, ma il diniego non è più interdittivo. Ci si chiede allora se il privato possa avvalersi della novella e disapplicare in autonomia il parere negativo. In assenza di un coordinamento esplicito del Codice dei beni culturali, permane il rischio di contestazioni ex artt. 167 e 181 d.lgs. 42/2004 per opere eseguite nonostante il diniego.

In questo quadro si inserisce un'ulteriore incompletezza: che fine fanno, in concreto, le eventuali prescrizioni di mitigazione? Come noto, per mitigazioni si intendono quelle misure progettuali che riducono la percepibilità e l'impatto paesaggistico dell'impianto (ad esempio: scelta cromatica e finitura antiriflesso dei moduli, arretramenti dal filo tetto, schermature puntuali, occultamento dei cablaggi e degli inverter, ottimizzazione degli allineamenti con la geometria della copertura). Ora, nel caso illustrato, il TU FER rende obbligatorio ma non vincolante il parere paesaggistico per gli interventi su edifici in aree idonee, proprio per evitare dinieghi sistematici e con evidente finalità acceleratoria. Ciò comporta che, quando l'intervento ricade in attività libera del TU FER, di fatto si priva l'intervento di un titolo-contenitore nel quale tradurre quelle mitigazioni in prescrizioni cogenti: nel caso in cui l'autorità preposta al vincolo renda un parere positivo ma condizionato a prescrizioni, si produce l'effetto di indirizzare la modalità esecutiva dell'intervento per attenuarne l'impatto. Tuttavia, non si può più parlare di prescrizioni cogenti: se il parere non è più vincolante, anche le eventuali prescrizioni non possono più vincolare l'operatore e rischiano di divenire quindi meri suggerimenti operativi, proprio perché, mancando un titolo edilizio, non v'è più alcuna P.A. che possa condizionare l'intervento edilizio ad una specifica modalità esecutiva.

Questo genera un ulteriore paradosso: la novella nata per evitare il diniego apodittico, rischia di indebolire la forza prescrittiva delle buone soluzioni di integrazione.

Così, uno degli interventi più emblematici della transizione energetica — il fotovoltaico su coperture — rischia di divenire il simbolo di una transizione normativa incompleta: semplificazione dichiarata, ma efficacia sostanziale incerta. Senza un intervento di coordinamento, il conflitto tra autorizzazione e parere non vincolante continuerà a generare incertezza e contenzioso, spostando l'equilibrio decisionale dall'amministrazione al giudice.

Nel frattempo, l'Osservatorio FER di ANIE Rinnovabili segnala che nel 2025 le nuove installazioni da FER sono diminuite dell'8,2% (6,2 GW), con flessione trainata dal fotovoltaico e concausa attribuita all'instabilità regolatoria: un alert che rafforza la necessità di certezza delle regole.

Alla fine del percorso, l'art. 9 Cost. offre la chiave di lettura più lineare: la tutela del paesaggio e dell'ambiente e la responsabilità verso le generazioni future non si contraddicono, ma esigono un criterio di compatibilità ragionevole e proporzionata.

In questa luce, l'attuale frizione tra il d.lgs. 190/2024 e il d.lgs. 42/2004 non appare un semplice incidente di tecnica normativa, bensì la spia di un sistema che chiede una sintesi ordinante. Una sintesi armonica non può basarsi su ulteriori deroghe estemporanee: serve un coordinamento espresso che chiarisca quando il "parere non vincolante" sostituisce davvero l'autorizzazione e quando, invece, l'autorizzazione resta necessaria; che disciplini le eccezioni (beni con vincolo diretto, aree non idonee, conflitti con piani paesaggistici) e allinei tempi e oneri motivazionali recependo lo standard del "dissenso costruttivo".

In assenza di questo raccordo, la semplificazione resta fragile e il paradosso delle «aree idonee» continua a produrre incertezza: non dovrebbe gravare sull'operatore tecnico ricomporre, caso per caso, un mosaico normativo frammentato. Linee guida congiunte e condivise tra livelli istituzionali,

buone pratiche per tipologie ricorrenti di coperture e soluzioni di integrazione restituirebbero prevedibilità e qualità progettuale, consentendo alla transizione energetica di svolgersi dentro il paesaggio, non contro il paesaggio.