GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

La nozione di “area idonea” tra disciplina statale e normativa regionale

Nota a TAR Veneto, 18 dicembre 2024, n. 2997

di Clara Silvano

23 luglio 2025

Sommario: 1. La vicenda oggetto del contenzioso. -2. Evoluzione della normativa in materia di installazione di impianti F.E.R. alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 3. La decisione del T.a.r. nel caso di specie. – 4. Prospettive future: il D.M. 21 giugno 2024 e la sentenza del T.a.r. Lazio del 13 maggio 2025 n. 9155.

1. La vicenda oggetto del contenzioso

La sentenza qui in esame riguarda l’installazione dei c.d. “impianti F.E.R.” in zona agricola e si rivela particolarmente interessante per l’interprete in quanto offre una possibile soluzione in caso di antinomia tra la normativa statale e quella regionale – nel caso di specie della Regione Veneto- in ordine a requisiti richiesti per l’attivazione di un impianto collocato in una c.d. “area idonea”[1].

Il ricorso che ha dato avvio al contenzioso era stato proposto da una società privata avverso il parere reso dall’Amministrazione comunale al SUAP competente recante diniego al rilascio della Procedura Abilitativa Semplificata (PAS)[2] richiesta per la realizzazione di un impianto fotovoltaico con moduli posizionati a terra della potenza di 7426 KW ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, il conseguente provvedimento di conclusione negativa della conferenza di servizi attivata nell’ambito della procedura e il contestuale ordine di non effettuare l’intervento

ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. 28/2011[3].

A tale ricorso accedeva altresì domanda cautelare, rigettata dal T.a.r. Veneto con ordinanza n. 123/2024[4] per mancanza di *periculum in mora*[5], riformata in appello dal Consiglio di Stato[6], per il quale le esigenze cautelari della ricorrente avrebbero potuto essere soddisfatte, ai sensi dell’art. 55, comma 10 c.p.a., mediante la celere fissazione dell’udienza di merito da parte del Tribunale di prime cure[7].

Il diniego opposto dall’Amministrazione comunale alla realizzazione dell’impianto fotovoltaico era fondato sulla mancata produzione nella procedura di PAS del c.d. “*atto di asservimento*”, non previsto dalla normativa statale, ma richiesto dall’art. 4 della L.R. 19 luglio 2022, n. 17[8] quale ulteriore “*parametro per l’insediamento degli impianti fotovoltaici nelle zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici*”[9].

Nello specifico, la norma regionale subordina la realizzazione di un impianto fotovoltaico con moduli posizionati a terra in zona agricola al previo asservimento di un’area agricola pari ad almeno quindici volte l’area occupata dall’impianto, tramite la sottoscrizione di apposito vincolo pertinenziale.

Secondo la ricorrente, tale ulteriore adempimento non sarebbe dovuto, trovandosi l’impianto fotovoltaico in area classificata come idonea dalla legge statale ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199[10] e, precisamente, in area classificata come agricola racchiusa «*in un perimetro in cui i punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale*»[11].

L’idoneità *ex lege* impressa all’area dalla normativa nazionale avrebbe dovuto portare alla disapplicazione della normativa regionale che, secondo la tesi del ricorrente, potrebbe trovare applicazione solo ed eventualmente in aree diverse da quelle già individuate come idonee di diritto dalla norma statale.

Secondo il Comune, invece, la normativa regionale non metterebbe in discussione la qualificazione di “*area idonea di diritto*” prevista dal d.lgs. 199/2021, cui si affiancherebbe integrandone le disposizioni, nell’alveo consentito dalla potestà regionale concorrente riconosciuta nella materia di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” dall’art. 117 della Costituzione[12] definendo indicatori di presuntiva idoneità e non idoneità e parametri specifici per talune fattispecie, perseguendo peraltro l’ulteriore finalità di tutelare il suolo agricolo.

Chiarite sinteticamente le posizioni delle parti, il T.a.r., rigettate le eccezioni in rito sollevate dal Comune**[13]**, entra nel merito del controversia che può essere risolta «*alla luce della “ragione più liquida”**[14]** correlata alla dedotta violazione e falsa applicazione degli artt. 20 del d.lgs. 199/2021, 4 e 6 del d.lgs. 28/2011, 117 e 3 Cost., 12 del d.lgs. 387/2003, della direttiva 2018/2001, del Regolamento UE 2577/2022 e della L.R. Veneto 17/2022, nonché dei criteri di risoluzione delle antinomie normative e delle linee guida nazionali di cui al D.M. 10.09.2010, rivestendo detto profilo carattere assorbente, rispetto alle altre questioni sollevate da parte ricorrente (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242)*».

Prima di analizzare la soluzione offerta dal giudice rispetto al rapporto tra normativa statale e normativa regionale veneta in materia di localizzazione di impianti F.E.R., con particolare riguardo al caso della localizzazione degli impianti in area agricola, si ritiene utile effettuare un breve *excursus* normativo in materia, evidenziando in particolare l’evoluzione del ruolo riconosciuto al legislatore statale nella definizione delle c.d. “aree idonee”.

2. Evoluzione della normativa in materia di installazione di impianti F.E.R. alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni

La normativa in materia di sviluppo di fonti di energia rinnovabile rappresenta un caso emblematico di regolazione “multilivello”**[15]**, che parte dal livello internazionale**[16]**, intercetta quello europeo**[17]** per poi attuarsi a livello nazionale con l’apporto del legislatore statale e di quello regionale, alla luce del riparto di potestà legislativa delineato dall’art. 117 della Costituzione**[18]**.

Nello specifico, la disciplina interna è il frutto del recepimento della normativa elaborata a livello europeo, dal momento che l’Unione e gli Stati membri condividono la competenza in questo settore ai sensi degli artt. 4, lett. i) e 194 del TFUE**[19]**.

L’attuazione interna segue il riparto di competenze disegnato dall’art. 117, comma 3, della Costituzione che assegna la materia “*produzione, trasporto e distribuzione dell’energia*” alla competenza concorrente Stato-Regioni**[20]**.

L’autonomia normativa delle Regioni è dunque delimitata dai principi statali che, in un primo tempo, erano individuati dall’art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387**[21]** il quale disciplinava

[22]: la tipologia di procedura autorizzatoria, gli enti competenti al rilascio, il luogo di ubicazione degli impianti**[23]**.

Con riguardo a tale ultimo aspetto qui di interesse, l’art. 12, comma 10, affidava a linee guida adottate in sede di conferenza unificata il compito di porre i criteri in base ai quali le Regioni avrebbero individuato con atti pianificatori generali, le “aree non idonee” all’installazione di impianti di energia rinnovabile**[24]**.

Come correttamente osservato, si trattava di una disciplina relativa alla localizzazione degli impianti particolarmente articolata, che contemplava un procedimento collaborativo tra Stato e Regioni nella determinazione dei principi normativi e un successivo intervento regionale a livello amministrativo all’esito di una articolata istruttoria e a salvaguardia di interessi concorrenti**[25]**.

Come noto, tuttavia, nelle more dell’approvazione delle linee guida suddette, avvenuta solo sette anni dopo, con il D.M. 10 settembre 2010, le Regioni hanno introdotto regole il più delle volte maggiormente restrittive di quelle statali in relazione alla possibilità di realizzare impianti F.E.R. sul territorio e, di conseguenza, penalizzanti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Le disposizioni regionali hanno previsto divieti alla localizzazione degli impianti in assenza della cornice normativa unitaria costituita dalle linee guida, voluta dal legislatore in nome del principio di leale collaborazione**[26]**, hanno introdotto moratorie, variamente motivate, nel rilascio dei titoli autorizzativi**[27]** o ancora, hanno contemplato divieti generali ed indiscriminati, sull’intero territorio regionale, alla localizzazione di impianti F.E.R.**[28]**.

Per tali ragioni, le stesse sono state oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale che ha difeso le esigenze di una regolazione omogenea di questo settore sull’intero territorio nazionale.

Tale tendenza**[29]** non è cessata nemmeno in seguito all’approvazione delle linee guida**[30]** previste dalla norma di legge che, ponevano in capo alle Regioni la possibilità di porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatori o pianificatori per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili, esclusivamente nell’ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17**[31]**.

Il paragrafo 17 indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa**[32]** sulla base dei criteri di cui all’allegato 3. L’allegato 3 prevede, poi, che l’individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione « *deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di*

impianto» e che non può riguardare «*porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell’identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela*».

La disciplina in esame ha quindi attribuito alle Regioni il potere di individuare «*aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*», nel rispetto del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e degli impianti F.E.R.**[33]**.

Sull’estensione di tale potere la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 13/2014**[34]**, ha ribadito il carattere “eccezionale” dell’attività di individuazione delle aree “non idonee” all’installazione degli impianti a F.E.R., che deve essere effettuata caso per caso, avendo (come prescritto dalle linee guida) riguardo alle diverse fonti e alle specifiche “taglie” dell’impianto e comunque solo al fine di «*proteggere interessi costituzionalmente rilevanti*», rimarcando la preclusione, per le Regioni, a fissare «*limiti generali, valevoli sull’intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime*» dal momento che ciò «*contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea*».

Con particolare riguardo alle aree agricole, sempre l’art. 12 ammetteva l’ubicazione degli impianti F.E..R anche in tali zone, avendo riguardo «*delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14*»**[35]**. L’Allegato 3 delle linee guida precisa poi che «*le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei*».

In tale quadro le Regioni potevano comunque limitare l’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, individuando aree agricole “di pregio”, «*interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale*», o prevedendo limiti anche per le altre aree agricole “comuni”, purché si trattasse di limiti ragionevoli e proporzionati e mai di divieti assoluti e aprioristici**[36]**.

L’equilibrio disegnato dalle linee guida nazionali e dalla successiva attuazione regionale nell’ individuazione delle aree (non) idonee per la localizzazione degli impianti F.E.R. è stato di recente completamente ridisegnato dal legislatore**[37]**, che ha invertito il previgente sistema di

governo territoriale nella localizzazione delle aree idonee alla realizzazione di questi impianti **[38]**.

Ciò è avvenuto con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 che ha recepito la Direttiva n. 2018/2001/UE “ *sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili*”, in attuazione della legge delega 22 aprile 2021, n. 53.

Nello specifico, l’art. 20 del suddetto decreto demanda a successivi decreti, da adottarsi da parte del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e di quello delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione di criteri e principi direttivi per l’individuazione «*delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti*» da parte delle Regioni.

Ai sensi del terzo comma dell’art. 20, la definizione delle disciplina delle aree idonee dovrà avvenire tenendo 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*».

La concreta individuazione delle aree idonee è poi rimessa alle Regioni, che devono provvedervi con legge**[39]** entro 180 giorni dall’entrata in vigore dei decreti previsti dall’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021**[40]**.

La disciplina sull’individuazione delle aree idonee si chiude con due ulteriori disposizioni di chiaro *favor* per la diffusione degli impianti F.E.R. sul territorio: la prima, prevista dal settimo comma, per la quale: «*le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell’ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee*», con ciò rimarcando la necessità che l’eventuale “non idoneità” di un’area costituisca il frutto di una adeguata istruttoria e non discende, in via automatica, dalla mancata individuazione quale area idonea.

La seconda, particolarmente rilevante ai fini della controversia posta alla cognizione del T.a.r. Veneto, è prevista dall’ottavo comma dell’art. 20 in esame, che individua alcune tipologie di aree come idonee *ex lege*, nelle more dell’adozione delle leggi regionali**[41]**.

L’elenco delle “aree idonee” all’installazione di impianti F.E.R., originariamente limitato a sole due ipotesi**[42]**, è stato ampliato dalla normativa successiva, in particolare dal d.l. 11 marzo 2022,

n. 17, convertito in l. 27 aprile 2022 n. 34 (“Decreto energia”) e il successivo d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito in l. 15 luglio 2022, n. 91, ricomprendendo, ai fini che qui più interessano « *esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 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*».

L’individuazione di un’area come idonea all’installazione di impianti F.E.R. determina l’applicazione di un regime autorizzativo semplificato, con una sostanziale inversione del rapporto tra autorizzazione unica e procedure semplificate, che vengono preferite in applicazione dei criteri di proporzionalità e adeguatezza**[43]**.

A ciò deve aggiungersi quanto contemplato dall’art. 22 del d.lgs. 199/2021, il quale prevede che: « *nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l’autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante*», con una espressa ipotesi di silenzio devolutivo nel caso in cui il parere non venga reso nel termine previsto**[44]**.

Inoltre, si prevede che il termine di conclusione della procedura di autorizzazione unica sia ridotto di un terzo**[45]**.

Rispetto alla disciplina così delineata che, come visto, ricomprende a determinate condizioni anche le aree agricole tra le aree idonee, si deve rilevare una inversione di tendenza da parte del legislatore nazionale**[46]**, il quale, con l’art. 5 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63 convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, ha introdotto una serie di limitazione all’installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti**[47]**, che non risulta applicabile al caso di specie, in forza della disciplina intertemporale tracciata dalla disposizione suddetta**[48]**.

Tracciata la cornice normativa relativa alla localizzazione degli impianti F.E.R. che viene in rilievo nel caso esaminato dal T.a.r., la questione interpretativa che si pone e che si rivela centrale, come si vedrà, per la risoluzione della vertenza portata alla cognizione del T.a.r. Veneto, riguarda il rapporto tra le presunzione di idoneità *ex lege* fissata dalla legge statale e la legge regionale che detta ulteriori requisiti per l’installazione degli impianti suddetti: in altre parole ci si chiede se la legge regionale possa legittimamente ritenere non idonee aree previste come tali

in via presuntiva dalla legge statale, oppure se, come avvenute nel caso di specie, possa introdurre dei requisiti ulteriori che, limitino la localizzazione degli impianti F.E.R. in aree giudicate idonee dalla legge statale.

3. La decisione del T.a.r. nel caso di specie

La questione posta all’attenzione del T.a.r. Veneto può essere riassunta nel seguente modo: se esista o meno l’obbligo, nel caso di specie, per la ricorrente di asservire all’impianto aree ulteriori di estensione pari a quindici volte l’area occupata dall’impianto, ai sensi dell’art. 4, comma 2, lett. a) della L.R. 17/2022, e ciò tenendo in considerazione che l’impianto si dovrebbe realizzare in area agricola, individuata come area idonea di diritto.

Si tratta in sostanza di comprendere se l’individuazione di idoneità da parte della legge statale costituisca un “principio fondamentale” della materia che guida il Legislatore regionale nell’esercizio della propria potestà concorrente e al quale quest’ultimo deve conformarsi senza poter prevedere ulteriori condizioni che, almeno secondo la tesi della ricorrente, nel caso di specie si tradurrebbero in una sostanziale impossibilità a realizzare l’impianto anche in area considerata idonea *ex lege*.

Orbene, secondo un criterio di interpretazione letterale «*ai fini dell’idoneità* ex lege *all’installazione di FER- è sufficiente verificare l’assenza dei soli vincoli contenuti nella parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio (al punto c – ter la norma recita espressamente che l’area con le descritte caratteristiche è idonea “in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”)»* e pertanto, implicitamente, non sarebbero ammessa la previsione di requisiti ulteriori all’installazione di impianti F.E.R. da parte della legge regionale per quanto riguarda le aree idonee.

Sempre secondo il T.a.r., la ricostruzione della normativa effettuata in forza del criterio letterale trova conforto anche alla luce della *ratio* dell’art. 20 del d.lgs. 199/2021 il quale, come sopra evidenziato, ha visto nel tempo un progressivo ampliamento delle aree considerate idonee *ex lege* e ciò per un evidente *favor* di recente espresso dal legislatore in materia di incentivazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

L’interpretazione letterale e teleologica della normativa «*depongono quindi nel senso per cui l’installazione degli impianti fotovoltaici (anche con moduli a terra) in aree considerate idonee* ex lege *deve considerarsi sempre consentita, senza che possano rilevare limitazioni o restrizioni imposte da normative regionali previgenti o successive all’entrata in vigore della disciplina*

nazionale».

Tuttavia, il T.a.r. non ritiene che la normativa regionale applicabile al caso di specie sia illegittima, in quanto sarebbe possibile una lettura integrata della normativa statale e di quella regionale in forza del quale i criteri previsti dall’art. 4 della L.R. 17/2022 varranno esclusivamente nelle aree agricole diverse da quelle “idonee di diritto”.

Orbene, tale conclusione cui perviene il Tribunale di prime cure non sembra pienamente condivisibile e ciò, in primo luogo, alla luce della concreta applicazione del requisito dell’asservimento delle aree che, come messo ben in luce dalla stessa ricorrente, «*si traduce in un sostanziale divieto di installazione degli impianti in aperta violazione del divieto di introdurre moratorie dei procedimenti autorizzativi stabilito dall’art. 20, comma 6 d.lgs. 199/2021*», dal momento che costringe il privato che intende realizzare un impianto fotovoltaico a terra su area agricola a procurarsi un’area quindici volte più estesa rispetto a quella effettivamente necessaria per l’installazione dell’impianto suddetto.

In altre parole, nelle aree agricole non considerate idonee *ex lege* dalla legge statale, la legge regionale introdurrebbe surrettiziamente un divieto generalizzato all’installazione di impianti F.E.R., imponendo ai privati che intendono realizzare l’impianto un obbligo di asservimento sproporzionato ed eccessivamente oneroso.

Tale prescrizione si pone in contrasto diretto con la giurisprudenza costituzionale che, come sopra visto, ha ripetutamente sanzionato le normative regionali che hanno introdotto divieti generalizzati all’installazione di impianti F.E.R. come di fatto si rivela quello qui in esame.

In secondo luogo, le considerazioni cui arriva il T.a.r. rispetto al rapporto tra normativa statale e regionale in materia di installazione di impianti F.E.R devono essere confrontate con le novità normative intervenute, non considerate nella sentenza qui in analisi, e con gli ultimi approdi giurisprudenziali che saranno, quindi, oggetto di analisi nel prossimo paragrafo.

4. Prospettive future: il D.M. 21 giugno 2024 e la sentenza del T.a.r. Lazio del 13 maggio 2025 n. 9155

Il rapporto tra normativa statale e regionale nell’individuazione delle aree idonee all’installazione degli impianti F.E.R. si è posto nuovamente all’attenzione dell’interprete all’indomani dell’approvazione del D.M. 21 giugno 2024 che reca, in attuazione dell’art. 20, comma 1, del d.lgs. 199/2021 “*Disposizioni per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonte rinnovabile*”.

In particolare, ai fini che qui più rilevano l’art. 7 del D.M. prevede che le Regioni per l’individuazione delle aree idonee tengano conto, tra l’altro, «*della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all’art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto*».

Inoltre l’art. 7 in questione richiama quanto previsto dall’art. 5 del decreto-legge 15 maggio

2024, n. 63, che, come sopra visto, pone una disciplina restrittiva relativamente all’installazione di impianti fotovoltaici in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici**[49]**.

Tale decreto è stato tempestivamente impugnato dagli operatori del settore, e ciò, ai fini che qui più interessa, con specifico riferimento all’art. 7 che, come visto, attribuisce alle Regioni la semplice facoltà di far salve le aree già considerate idonee dall’art. 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021, non prevedendo, invece, l’obbligo di recepire la disposizione statale sul punto.

A tal riguardo, il Consiglio di Stato, esprimendosi in sede cautelare**[50]**, ha ritenuto che: «*la norma in questione appare – al sommario esame proprio di questa fase cautelare – non pienamente conforme all’art. 20, comma 8, del d. lgs. 199/2021, il quale già elenca le aree contemplate come idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale*», sospendendo il D.M. impugnato limitatamente alla sola norma dell’art. 7, comma 2, lettera c) e chiarendo al contempo che le aree idonee rimarranno disciplinate dall’art. 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021 stesso sino al termine di efficacia dell’ordinanza.

In sede di merito, in altro contenzioso generato dall’impugnazione del D.M. suddetto, il T.a.r. Lazio, con una recentissima e articolata sentenza**[51]** ha annullato l’art. 7, commi 2 e 3, del D.M. nella parte in cui non avrebbe previsto criteri sufficientemente precisi e omogenei per l’individuazione delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti F.E.R. da parte delle Regioni.

È interessante rilevare come rispetto allo specifico aspetto messo in evidenza dall’ordinanza del Consiglio di Stato e quindi su una possibile illegittimità della previsione della sola facoltà per le Regioni di tener conto delle ipotesi di idoneità *ex lege* previste dalla legge statale, il T.a.r. Lazio non si sia soffermato espressamente, riconoscendo tuttavia in maniera indiretta alle Regioni questa specifica facoltà.

Infatti, il giudice ha evidenziato come «*la concessione della suddetta facoltà, infatti, non assicura il mantenimento della qualificazione di area idonea operata* medio tempore *dalla legge*», con ciò dunque avallando la possibilità per le Regioni di discostarsi dall’individuazione delle aree idonee

effettuate dalla legge statale.

Partendo da questo presupposto, tuttavia, il gravato decreto ministeriale sarebbe comunque illegittimo per non aver previsto alcuna misura di salvaguardia per i procedimenti di autorizzazione degli impianti F.E.R. in corso di svolgimento nelle aree idonee *ope legis* che potrebbero essere penalizzati da una mutata qualificazione delle aree da parte delle Regioni che potrebbero non qualificarla più come area idonea.

Occorre da ultimo segnalare, per il rilievo specifico di questo profilo in relazione all’insediabilità degli impianti in area agricola, come il T.a.r. Lazio, con altra sentenza resa nell’ambito del medesimo filone contenzioso**[52]**, ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, co. 1 e 2, d.l. n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell’art. 2, co. 2, primo periodo, d.lgs. n. 190/2024, per violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, co. 1, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla Direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal Regolamento (UE) 2021/1119.

In particolare, il T.a.r. Lazio ha ritenuto che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli artt. 11 e 117, co. 1 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea.

Ciò in quanto, in forza della disciplina introdotta «*la generalità dei terreni classificati agricoli (circa la metà della superficie del Paese) è preclusa a qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che non che non consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all’utilizzo di nuovo terreno agricolo*».

Alla luce dell’evoluzione normativa e giurisprudenziale qui brevemente richiamata, *de iure condendo*, si dovrà attendere la riedizione del decreto con la definizione di principi e criteri direttivi maggiormente specifici, volti a indirizzare la potestà legislativa regionale nell’individuazione delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili, e prim’ancora, la pronuncia della Corte costituzionale in merito alla legittimità dell’art. 5 del d.l. 63/2024 che, quale norma statale primaria, influenza il contenuto dei decreti ministeriali di attuazione.

De iure condito, con specifico riguardo alla normativa regionale veneta, si ritiene che il previsto requisito dell’asservimento non debba trovare applicazione non solo con riferimento agli

impianti da realizzarsi sulle aree idonee *ex lege*, come stabilito dal T.a.r., ma nemmeno per gli impianti da realizzarsi in aree agricole diverse da quelle considerate idonee dalla normativa statale.

Questo perché tale requisito si dimostra del tutto sproporzionato e vessatorio, ponendo in capo all’attuatore dell’iniziativa l’onere economico di avere un terreno che sia di estensione quindici volte maggiore rispetto a quello necessario per l’impianto, rendendo di fatto impossibile o comunque oltremodo difficile, la realizzazione di questo tipo di impianto F.E.R.

Rimane quindi ferma, a parere di chi scrive, la necessità di sottoporre la disposizione in questione allo scrutinio della Corte costituzionale, non essendo possibile, a differenza di quanto evocato dal T.a.r. Veneto, una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

[1] Secondo l’art. 2, comma 1 lett. ggg) del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 per “area idonea” si intende «*area con un elevato potenziale atto a ospitare l’installazione di impianti di produzione elettrica da fonte rinnovabile, anche all'eventuale ricorrere di determinate condizioni tecnico-localizzative*».

[2] L’art. 4 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, nel prevedere che: «*la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione*» ha introdotto, accanto al regime generale dell’autorizzazione unica, quello della procedura abilitativa semplificata (PAS) e della comunicazione relativa alle attività in edilizia libera. Per quanto riguarda la PAS, la stessa era disciplinata dall’art. 6 del d.lgs. 28/2011 fino alla sua abrogazione, intervenuta per opera del d.lgs. 25 novembre 2024 n. 190 recante “*disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili*”, che prevede la PAS all’art. 8. Per un’analisi approfondita di questa procedura si rinvia a G. La Rosa, *La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativ*i, in *AmbienteDiritto.it*, 3/2023.

[3] Il ricorso in analisi era stato posto in via principale contro una prima nota del 12 ottobre 2023 con cui il Comune di Rovigo aveva espresso il proprio parere non favorevole alla conclusione della PAS; contro la nota del 3 novembre 2023 che costituiva comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento della PAS ai sensi dell’art. 10 *bis* l. 241/90 e il provvedimento recante convocazione della conferenza di servizi decisoria in forma semplificata asincrona per l’esame delle osservazioni presentate dalla Società, tutti provvedimenti fatti comunque oggetto di

impugnazione anche nel successivo ricorso per motivi aggiunti che ha portato alla sentenza qui in esame.

[4] T.a.r. Veneto, ord. 23 ottobre 2024, n. 123.

[5] Il T.a.r. motiva l’assenza del *periculum* per il fatto che, trattandosi di un interesse pretensivo, lo stesso non avrebbe potuto trovare diretta soddisfazione dall’accoglimento della domanda cautelare. Inoltre la parte non avrebbe allegato elementi idonei a dimostrare la sussistenza di un danno grave e irreparabile derivante dall’esecuzione dei provvedimenti suddetti.

[6] Cons. Stato, ord. 7 giugno 2024, n. 2139.

[7] Rispetto a questa disposizione, vista come strumento utile «a*l fine di ricondurre ad equilibrio il rapporto tra ontologica strumentalità delle misure cautelari rispetto alla decisione di merito e tendenza, nella prassi, “anticipatamente decisoria” delle medesime*» si confronti S. Monzani, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, in *Dir. ec*., 1/2021, 129.

[8] Legge Regionale 19 luglio 2022, n. 17 avente ad oggetto “*Norme per la disciplina per la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra*”. Si tratta di legge emanata «*in conformità al decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità” e al decreto ministeriale 10 settembre 2010 “Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”*» mediante l’individuazione di aree con indicatori di presuntiva non idoneità nonché «*in applicazione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 “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”*» di aree con indicatori di idoneità alla realizzazione di impianti fotovoltaici e ciò «*al fine di preservare il suolo agricolo quale risorsa limitata e non rinnovabile*».

[9] L’art. 4 della L.R. 17/2022 prevede per l’insediamento degli impianti fotovoltaici nelle zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici comunali: per gli impianti di potenza uguale o superiore ad 1 MW la realizzabilità solo in forma di impianto agro-voltaico, mentre per quelli con moduli fotovoltaici posizionati a terra applicando il regime di asservimento, oggetto del presente contenzioso.

[10] Per un’analisi di questo decreto si confronti il par. 2 del presente contributo.

[11] Art. 20, comma 8, lettera c-*ter*) del d.lgs. 199/2021.

[12] Cfr. par. 2

[13] Nello specifico, il T.a.r. rigetta una prima eccezione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti che, secondo l’Amministrazione resistente, si porrebbe in violazione dell’art. 43 c.p.a. per non contenere domande nuove di annullamento di atti sopravvenuti o motivi ulteriori rispetto ad atti già impugnati e ciò sul presupposto che, con il ricorso per motivi aggiunti ben si possono far valere in via derivata contro i provvedimenti sopravvenuti gli stessi motivi di illegittimità fatti valere rispetto agli atti impugnati con ricorso principale. Viene altresì rigettata una ulteriore eccezione di inammissibilità correlata alla natura endoprocedimentale degli atti presupposti alla determinazione conclusiva del procedimento e ciò per il fatto che è sempre possibile impugnare gli atti presupposti al provvedimento finale per farne valere in via derivata i vizi che quest’ultimo eredita dai primi, risultando l’inammissibilità nei soli casi in cui non sia stato impugnato anche il provvedimento conclusivo del procedimento. Infine è rigettata anche l’eccezione di tardività rispetto all’impugnazione di tali atti endoprocedimentali, già impugnati con il ricorso principale e ciò in quanto il termine di impugnazione per gli atti suddetti decorre dal momento dell’adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

[14] Come evidenziato dall’Adunanza plenaria n. 4/2015, richiamata dallo stesso T.a.r. si tratta della possibilità «*che il giudice, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali in connessione con quello del rispetto della scarsità della risorsa-giustizia (cfr. da ultimo Sez. un., nn. 26242 e 26243 del 2014 cit.; Ad. plen., n. 9 del 2014 cit.), derogando alla naturale rigidità dell'ordine di esame, ritenga preferibile risolvere la lite rigettando il ricorso nel merito o nel rito in base ad una ben individuata ragione più liquida “... sulla scorta del paradigma sancito dagli artt. 49, comma 2, e 74 c.p.a. ... sempre che il suo esercizio non incida sul diritto di difesa del contro interessato e consenta un'effettiva accelerazione della definizione della lite...” (Ad. plen. n. 9 del 2014 cit.), e purché sia stata preventivamente assodata, da parte del medesimo giudice, la giurisdizione e la competenza*». Per un’analisi critica dell’applicazione di questo principio da parte della giurisprudenza amministrativa che ha seguito la Plenaria suddetta si confronti l’interessante contributo di G. Gallone, *Criterio della “ragione più liquida” e processo amministrativo tra applicazioni giurisprudenziali ed auspici di sistema*, in *Dir. proc. amm*., 3/2024, 619.

[15] L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011, 1 e ss. Più di recente si confronti altresì M. Battistelli, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*, in *Federalismi.it,* 28/2024, 1.

[16] Per una ricostruzione organica sotto il profilo internazionalistico si veda S. Quadri, *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell’Unione Europea e interno*, Torino, 2012, 46 e ss.

[17] Sulle ragioni dell’ascesa a livello europeo della politica sull’energia da fonti rinnovabili si confronti M. Cocconi, *Poteri pubblici e mercato dell’energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014, 18 e ss., per la quale «*è stata, in altre parole, un’applicazione dinamica e positiva del principio di sussidiarietà, ossia il riconoscimento dell’esistenza di interessi transnazionali che non possono essere disciplinati in modo soddisfacente dagli Stati membri e che, a causa della loro dimensione non più nazionale, possono essere realizzati meglio a livello comunitario a spiegare la progressiva ascesa della politica energetica in sede europea*».

[18] Sulle concrete modalità di attuazione di questo riparto si confronti E. Di Salvatore, *La materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” nella giurisprudenza della corte costituzionale (gennaio-maggio 2010)*, in *AIC*, 4/2010. Più recentemente si confronti la ricostruzione compiuta da P. Mastellone, *La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili e la tendenza “decentralizzante”: quale ruolo per lo Stato?*, in *Ceridap*, 1/2024, in particolare 170 e ss.

[19] L’art. 4 TFUE prevede la competenza concorrente dell’Unione con quella degli Stati membri nel settore dell’energia, mentre l’art. 194 TFUE prevede «*Nel quadro dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell’energia;b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell’Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; d) promuovere l’interconnessione delle reti energetiche*». Per un’analisi delle competenze dell’Unione Europea nel settore dell’energia si confronti R. Miccù, *Regolazione e governo multilivello del mercato europeo dell’energia*, in R. Miccù (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets. Implementation of the «Third Package» and Promotion of Renewable Energy*, Napoli, 2016, 3 e ss.

[20] Come però giustamente osservato da L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, cit., 25 per comprendere l’effettivo riparto di competenze nella materia “energia” si deve tener conto anche della competenza, sempre concorrente, in materia di “tutela della salute” e di “governo del territorio”, nonché le competenze attribuite in via esclusiva allo Stato tra cui “la tutela della concorrenza” e la “tutela dell’ambiente”.

[21] Il decreto in questione è stato emanato per l’attuazione della Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno

dell’elettricità.

[22] L’art. 15 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 ha disposto che a far data dall'entrata in vigore del decreto suddetto ai sensi dell’articolo 17, le disposizioni di cui all’allegato D, che contengono le disposizioni abrogate dal decreto suddetto, tra cui, l’art. 12 del d.lgs. 387/2003, continuano ad applicarsi alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l’applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto.

[23] Così M. Battistelli, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili*, cit., 3.

[24] Così precisamente l’art. 12 d.lgs. 387/2003 «*In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali*».

[25] C. Mainardis, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel “governo” delle energie rinnovabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: ***http://www.osservatoriosullefonti.it***.

[26] Corte cost. nn. 166/2009 (punto n. 6 – Regione Basilicata); 282/2009 (punto n. 4 – Regione Molise); 119/2010 (punto n. 3 – Regione Puglia); 168/2010 (punto n. 4 – Regione Valle d’Aosta); 44/2011 (punto n. 5 – Regione Campania).

[27] Corte cost. nn. 364/2006 (punto n. 3 – Regione Puglia); 282/2009 (punto n. 6 – Regione Molise); 168/2010 (punto n. 5 – Valle d’Aosta).

[28] Corte cost. nn. 124/2010 (punto n. 7 – Regione Calabria); 308 /2011 (punto n. 3 – Regione Molise).

[29] Si confronti la sentenza della Corte cost. 23 febbraio 2023, n. 27 con la quale è stato dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 che, proroga la moratoria già prevista per la Regione per approvare lo strumento di pianificazione contenente l’individuazione delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili. La moratoria, in particolare, confligge con la previsione di un termine massimo

entro il quale concludere il procedimento unico, con le funzioni di mera accelerazione e semplificazione del procedimento di autorizzazione unica e acuendo, proprio in ragione della proroga, il contrasto con l’obiettivo acceleratorio, nonché violando gli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell’Unione europea e a livello internazionale. In termini si confrontino anche la sentenza 27 ottobre 2022, n. 221 relativa alla legge reg. Lazio n. 14 del 2021; la sentenza 21 ottobre 2022, n. 216 relativa alla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 02/11/2021 n. 16 art. 4, co. 17; la sentenza del 13 maggio 2022, n. 121, relativa alla legge della Regione Basilicata 26/07/2021 n. 30. Per una analisi della giurisprudenza costituzionale qui richiamata e di quella ulteriore avente quale specifico oggetto le norme regionali che riguardavano specificatamente l’installazione di impianti fotovoltaici si confronti M. Romeo, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni,* in *RivistaDGA.it*, n. 2/2023, 1.

[30] La Corte Costituzionale ha attribuito alle stesse la qualificazione di “norma interposta”, la cui violazione determina un’indiretta lesione della legge statale di principio. Si confronti, *ex multis*, la sentenza della Corte cost., 15 gennaio 2014, n. 11, ove si legge: «*le “Linee guida”, costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa. Se è ovvio che essi, qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia. In detti campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo. Non a caso per la loro definizione è prevista una procedura partecipativa estremamente ampia ed articolata. Poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia, il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, l’illegittimità costituzionale della norma censurata*».

[31] Secondo G. Barozzi Reggiani, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. “aree idonee”*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 608 «*Lo schema logico e la ratio del combinato tra le disposizioni normative primarie (ed in particolare l’art. 12, comma 10, del D. Lgs. n. 387/2003) e le linee guida dalle medesime previste appare in sé chiaro: attribuire alle Regioni il potere di individuare aree nelle*

*quali, pur non sussistendo un divieto generale di realizzazione di impianti a FER, l’ottenimento di autorizzazioni alla realizzazione di tali impianti risulti altamente improbabile per la difficile conciliabilità della realizzazione degli impianti con altri beni e valori, e in particolare quelli paesaggistic*i».

[32] L’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione.

[33] Come osserva C. Mainardis, *Competenza concorrente*, cit., 1341 «*i margini d’azione per ciascuna singola Regione sono rilevantissimi»* anche perché *«i parametri a cui rapportare la valutazione di non idoneità si presentano come particolarmente ampi (tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico-culturale), se non generici (elevata concentrazione di impianti nella medesima zona; semplici “interazioni” con altri piani, progetti e programmi): configurando dunque scelte amministrative connotate, per un verso, dalla loro natura tecnica; per altro verso, vicine per fino al merito; per altro verso ancora, e nella più stringente delle ipotesi, colle-gate a previsioni pianificatorie e programmatorie ed espressione, dunque, di una discrezionalità molto estesa ed assai difficilmente sindacabile in sede giurisdizionale*».

[34] Corte Cost., 30 gennaio 2014, n. 13. Tale sentenza aveva ad oggetto la legge regionale della Campania 1° luglio 2011, n. 11 recante “*Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici*” la quale, prescrivendo che la costruzione di nuovi aerogeneratori debba rispettare una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, impone un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali contenuti nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nelle linee guida adottate con d.m. 10 settembre 2010.

[35] Così, specificatamente, l’art. 12, co. 7, d.lgs. 387/2003.

[36] A. di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico,* in *AmbienteDiritto.it*., 4/2022, 24. In giurisprudenza si confronti T.a.r. Puglia, Lecce, sez. I, 29 gennaio 2009, n. 118, per la quale: «*emerge dunque dal quadro normativo sopra delineato come le amministrazioni comunali, nel favorire l’installazione di impianti di*

energia pulita, conservino in ogni caso un certo potere discrezionale teso a disciplinare – se del caso anche mediante atti regolamentari a carattere generale – il corretto inserimento di tali strutture nel rispetto dei fondamentali valori della tradizione agroalimentare locale e del paesaggio rurale».

[37] Evidenzia una qualche forma di continuità tra le due normative G. Barozzi Reggiani, *Il principio di massima diffusione*, cit., 604, per il quale «*La normativa disciplinante l’individuazione di aree “idonee” all’installazione di impianti a FER è, come si accennava, di introduzione recente. Non configura, tuttavia, una “fenice comparsa dal nulla”, dal momento che, in certa misura, le radici della medesima possono rinvenirsi nella disciplina (di precedente introduzione e permanente vigenza) concernente l’individuazione di aree “non” idonee alla realizzazione di impianti a FER, di cui la normativa recente costituisce, in qualche modo, il (quasi) simmetrico contraltare, condividendo al contempo con essa la matrice genetica di fondo*».

[38] F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv.it. dir. pubbl. com.*, 1/2022, 97, per il quale si tratta di «*una scelta marcatamente innovativa che, all’evidente fine di semplificare e accelerare gli iter autorizzatori capovolge il previgente paradigma fondato sull’individuazione delle superficie e aree non idonee*». In termini anche C. Vivani, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, in G.F. Cartei (a cura di), *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, Napoli, 2021, 134, il quale parla di un «*cambio di prospettiva estremamente significativo*».

[39] Come giustamente osservato da N. Berti, A. Bonaiti, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *AmbienteDiritto*.it, 1/2023, 21 la scelta di ricondurre l’individuazione delle aree idonee a una legge regionale «*riduce significativamente le garanzie giurisdizionali e procedurali dei cittadini, in quanto le disposizioni di legge (di localizzazione di aree idonee) – a differenza degli atti amministrativi – non possono essere impugnate direttamente davanti al tribunale territoriale, ma possono essere incidentalmente deferite al giudice costituzionale da un processo in corso, se tale processo deve essere deciso secondo la disposizione controversa; e richieder una scelta basata su criteri astratti, cioè non verificati in concreto che possono mancare del necessario adattamento a ciascuna realtà territoriale*».

[40] Si tratta di un vero e proprio obbligo posto in capo alle Regioni per il quale, in caso di inerzia, è previsto l’esercizio del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell’art. 41 della l. 24 dicembre 2012, n. 234. Per un’analisi di tale quanto

disciplina si confronti in particolare C. Tovo, *Commento all’art. 41 l. 234/2012*, in L. Costato, L. S. Rossi, P. Borghi (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e*

all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”, Napoli, 2015, 362 ss.; G. Morgese, *La partecipazione degli enti territoriali italiani ai processi decisionali dell’Unione europea* , in E. Triggiani, A. M. Nico, M. G. Nacci (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018, 91 ss.

[41] Si evidenzia comunque che, seppur tale disciplina sia considerata come disciplina transitoria, i decreti ministeriali di individuazione dei criteri e principi direttivi per l’individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni, ai sensi dell’art. 20, comma 1, dovranno tenere conto espressamente anche di quanto previsto dal suddetto comma 8.

[42] Segnatamente, i siti oggetto di bonifica individuati a sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (lett. b) nonché «*le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale*».

[43] Così espressamente l’art. 4, co. 2 *bis*, d.lgs. 28/2011 «*nelle aree idonee identificate ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, comprese le aree di cui al comma 8 dello stesso articolo 20, i regimi di autorizzazione per la costruzione e l’esercizio di impianti fotovoltaici di nuova costruzione e delle opere connesse nonché, senza variazione dell’area interessata, per il potenziamento, il rifacimento e l’integrale ricostruzione degli impianti fotovoltaici esistenti e delle opere connesse sono disciplinati come segue: a) per impianti di potenza fino a 1 MW: si applica la dichiarazione di inizio lavori asseverata per tutte le opere da realizzare su aree nella disponibilità del proponente; b) per impianti di potenza superiore a 1 MW e fino a 10 MW: si applica la procedura abilitativa semplificata; c) per impianti di potenza superiore a 10 MW: si applica la procedura di autorizzazione unica*».

[44] Su questi profili si confronti N. Berti, A. Bonaiti, *Aspetti e problemi delle recenti riforme*, cit., 18 e ss.

[45] Si chiede tuttavia giustamente G. Barozzi Reggiani, *Il principio di massima diffusione*, cit., 628 «*quale sia il risvolto pratico-operativo immediato di tale applicazione, considerata in particolare la compressione delle tempistiche di conduzione della Conferenza forse eccessivamente consistente che essa determina rispetto ai carichi istruttori e lavorativi da cui sono oberate certe Amministrazioni*».

[46] Per una analisi critica di questa disposizione normativa si confronti L. Bitto, F. Furlan *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Le Regioni*, 3-4/2024, 521 per i quali «*Le forti restrizioni all’installazione di moduli fotovoltaici a terra in aree agricole, introdotte dall’articolo 5 del decreto Agricoltura, si pongono in contrasto con alcuni principi contenuti nello stesso articolo 20 del d.lgs. 199/2021: da un lato confliggono con il comma 6 (il quale continua a prevedere che: “Nelle more dell’individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione”) poiché il divieto generalizzato e senza scadenza è chiaramente più restrittivo di una moratoria; per altro verso, si pongono in antitesi con il principio contenuto nel comma 7 (“Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell’ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee”), poiché non si introduce un principio per l’individuazione delle aree idonee ma si pone un limite localizzativo*».

[47] Nello specifico, l’installazione di impianti fotovoltaici in area agricola risulta consentita esclusivamente:

-in siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata [cfr. comma 8, lettera a)];

-nelle 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), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati [cfr. comma 8, lettera c)];

-in siti e impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali [cfr. comma 8, lettera c-*bis*)];

-in siti e 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, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) [cfr. comma 8, lettera c-*bis*1)];

-in siti privi di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 che costituiscono aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, nonché aree classificate agricole racchiuse in un perimetro cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri [cfr. comma 8, lettera c -*ter*) n. 2) e n. 3)]. Tali impianti non sono invece più ammessi nei seguenti siti:

-in siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [cfr. comma 8, lettera b)];

-. nelle 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 [cfr. comma 8, lettera c -*ter*) n. 1)].

Il divieto si applica anche se tali aree non sono sottoposte a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o non sono gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, e anche se ricadono nella fascia di rispetto di 500 metri dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo [cfr. comma 8, lettera c -quater)]. Infine, la norma prevede una deroga ai divieti sopra esaminati per il caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR.

[48] L’art. 5, comma 2, del d.l. 63/2024 prevede che: «*l’articolo 20, comma 1*-bis*, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi*».

[49] Identico richiamo è effettuato anche all’art. 2 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 recante “ *Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili in attuazione dell’art. 26, commi 4 e 5 lett. b) e d) della legge 5 agosto 2022, n. 118*”, per il quale gli interventi di realizzazione degli impianti F.E.R. «*sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici nel rispetto di*

quanto previsto dall’art. 20, comma 1 bis del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

[50] Si tratta dell’ordinanza 14 novembre 2024, n. 4302 emanata per la modifica dell’ordinanza Consiglio di Stato sez. IV 17 ottobre 2024 n. 3867, che in accoglimento dell’appello e in riforma dell’ordinanza T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. III, 7 settembre 2024 n. 4082, aveva accolto ai fini di una più sollecita fissazione dell’udienza di merito l’istanza cautelare presentata dalla ricorrente. Nello specifico, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover modificare il proprio precedente provvedimento alla luce di due diverse sopravvenienze, costituite, da un lato, dalla ritenuta impossibilità per il T.a.r. di accogliere l’istanza presentata di abbreviazione dei termini *ex* art. 53 c.p.a. per esigenze organizzative, dall’altro, per la predisposizione del disegno della legge regionale attuativa del decreto impugnato da parte della Regione Sardegna, in senso ritenuto sostanzialmente impeditivo delle iniziative della parte ricorrente.

[51] T.a.r. Lazio, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

[52] Si tratta della sentenza del 13 maggio 2025, n. 9164.