

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 166° - Numero 29

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 luglio 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 104. Sentenza 7 maggio - 10 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (tutela della) - Gioco e scommesse - Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia

– Apparecchiature che permettono di accedere a piattaforme di gioco on line tramite connessione telematica - Divieto di messa a disposizione presso qualsiasi pubblico esercizio, senza distinzione tra i diversi apparecchi e i relativi usi, né tra gestori di pubblici esercizi in genere e Internet point - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché dei diritti e libertà, anche convenzionali e unionali, di proprietà, riservatezza e iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale.

Salute (tutela della) - Gioco e scommesse - Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia - Violazione del divieto di messa a disposizione di apparecchiature che, tramite connessione telematiche, consentano ai clienti di pubblici esercizi di accedere a piattaforme di gioco - Previsione che commina una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000 sia al titolare dell'esercizio che al proprietario dell'apparecchio - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché dei diritti e libertà, anche convenzionali e unionali, di proprietà, riservatezza e iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 3-*quater*; legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 923, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 25, 41, 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 17.....

Pag. 1

N. 105. Sentenza 7 aprile - 10 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Deturpamento o imbrattamento di cose altrui - Trattamento sanzionatorio

- Sanzione penale anche quando il fatto non sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen., né abbia ad oggetto i beni di cui agli artt. 635, secondo comma, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater* e 635-*quinq*ues cod. pen., anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000, prevista per la fattispecie di danneggiamento semplice trasformata in illecito civile - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto al reato di danneggiamento, nonché violazione del principio di proporzionalità - Inammissibilità delle questioni.

Reati e pene - Deturpamento o imbrattamento di cose altrui aggravato - Regime di procedibilità - Procedibilità di ufficio - Denunciata manifesta irrazionalità rispetto al reato di danneggiamento, perseguibile a querela - Inammissibilità della questione.

- Codice penale, artt. 639 e 639, quinto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

Pag. 11

N. 106. Sentenza 6 maggio - 10 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Personale dipendente dell'Azienda Calabria Verde a tempo indeterminato - Inquadramento, in base a una previa domanda di passaggio o adeguamento contrattuale, o a una successiva manifestazione di interesse, nel profilo degli operatori esperti, con applicazione di contratto



collettivo pubblico, anziché privato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione principio di eguaglianza, della competenza esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 8 luglio 2024, n. 27, art. 1, comma 1, lettera *b*), e 2.
- Costituzione, art. 3 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo. Pag. 20

N. 107. Sentenza 9 giugno - 15 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Evasione dagli arresti domiciliari - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche all'indagato, oltre che all'imputato - Denunciata violazione del principio di tassatività e determinatezza - Non fondatezza della questione.

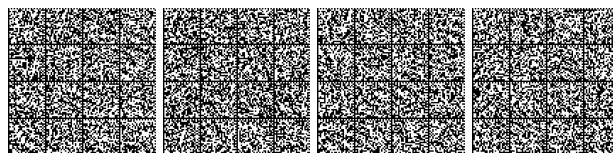
- Codice penale, art. 385, terzo comma.
- Costituzione, art. 25. Pag. 27

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 136. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a*) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*) 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, *c-bis*), *c-bis.1*), e *c-ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-*bis* dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l'art. 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199 del 2021.

- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo. Pag. 35



N. 137. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.

- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.....

Pag. 70

N. 138. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che



l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.

- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.....

Pag. 105

N. 139. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.

- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.....

Pag. 140



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 104

Sentenza 7 maggio - 10 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (tutela della) - Gioco e scommesse - Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia -- Apparecchiature che permettono di accedere a piattaforme di gioco on line tramite connessione telematica - Divieto di messa a disposizione presso qualsiasi pubblico esercizio, senza distinzione tra i diversi apparecchi e i relativi usi, né tra gestori di pubblici esercizi in genere e Internet point - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché dei diritti e libertà, anche convenzionali e unionali, di proprietà, riservatezza e iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale.

Salute (tutela della) - Gioco e scommesse - Misure di prevenzione per contrastare la ludopatia - Violazione del divieto di messa a disposizione di apparecchiature che, tramite connessione telematiche, consentano ai clienti di pubblici esercizi di accedere a piattaforme di gioco - Previsione che commina una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000 sia al titolare dell'esercizio che al proprietario dell'apparecchio - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, nonché dei diritti e libertà, anche convenzionali e unionali, di proprietà, riservatezza e iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 3-*quater*; legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 923, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 25, 41, 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 923, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e 7, comma 3-*quater*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, promossi dal Tribunale ordinario di Viterbo e dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con ordinanze, rispettivamente, del 17 e 24 luglio 2024, iscritte ai numeri 168, 169 e 171 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visti gli atti di costituzione di M. D., in proprio e nella qualità di titolare della ditta S. B. di D. & L. snc e di T. T., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Marco Ripamonti per M. D. e T. T. e l'avvocata dello Stato Francesca Subrani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con due distinte ordinanze del 24 luglio 2024, rispettivamente iscritte ai numeri 169 e 171 reg. ord. del 2024, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, che vieta «la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità».

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per il carattere assoluto e indiscriminato del divieto, che colpisce la mera messa a disposizione di personal computer a navigazione libera, anche a prescindere dall'effettivo collegamento a siti di gioco online, in mancanza di un ragionevole bilanciamento del diritto alla salute, tutelato dalla disposizione censurata, con il diritto di libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti.

È denunciata, inoltre, la violazione dell'art. 25 Cost. per l'indeterminatezza della fattispecie, che lascerebbe all'amministrazione un margine di discrezionalità del tutto contrastante con il principio di legalità; nonché degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, perché verrebbe sacrificato in modo irragionevole e indiscriminato il diritto di libertà di impresa, nonché il diritto alla riservatezza degli utenti.

2.- La stessa Corte di cassazione, con le ordinanze sopra indicate, e il Tribunale ordinario di Viterbo, con ordinanza del 17 luglio 2024, iscritta al n. 168 reg. ord. del 2024, censurano l'art. 1, comma 923, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che punisce con la sanzione amministrativa di ventimila euro la violazione del divieto previsto dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della differente gravità in concreto dei singoli illeciti, con la conseguenza che la reazione dell'ordinamento risulterebbe manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore dei fatti. Si determinerebbe, inoltre, un'ingiustificata discriminazione degli esercenti di internet point rispetto, sostiene la Cassazione, ai «gestori di pubblici esercizi in genere, come ristoranti e bar, che possono mettere a disposizione dei clienti non solo il wi-fi, ma anche dispositivi per navigare sul web con richiesta di utilizzo di connettività internet».

Infine, è denunciata la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, poiché i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore.

3.- Tutte le ordinanze di rimessione sono state rese nell'ambito di giudizi di opposizione a sanzioni amministrative irrogate nei confronti di titolari di pubblici esercizi per la violazione del divieto di cui all'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito. Alle parti oppponenti, nella qualità di titolari di pubblici esercizi, è contestata la condotta di avere messo a disposizione dei clienti apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentivano di giocare online. Con i provvedimenti impugnati nei giudizi a quibus, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) ha pertanto irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria di ventimila euro, prevista dall'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015.

4.- La Corte di cassazione solleva, in primo luogo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.



4.1.- Con riferimento al divieto stabilito da tale disposizione, un'interpretazione rigorosa sarebbe imposta dalla finalità di ordine pubblico di contrasto del gioco illegale, nonché di tutela della salute pubblica, specialmente dei minorenni. Dovrebbe pertanto essere privilegiata un'interpretazione estensiva, nel senso di ricomprendere nella nozione di «apparecchiature», oggetto del divieto, non solo i cosiddetti totem (ossia dispositivi destinati in via esclusiva al gioco online, attraverso sistemi di pre-impostazione o di restrizioni di navigazione), ma anche gli strumenti a navigazione libera, ossia qualsiasi apparecchiatura potenzialmente idonea al collegamento a siti di gioco online, compresi personal computer, tablet o strumenti analoghi.

A sostegno di tale interpretazione estensiva deporrebbe, in primo luogo, il tenore letterale della disposizione, che fa riferimento ad «apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco». Questa impostazione sarebbe stata condivisa anche dalla stessa giurisprudenza di legittimità (è richiamata Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 dicembre 2021, n. 42036). Nello stesso senso deporrebbe anche la circolare dell'ADM 6 marzo 2014, n. 19453 («Totem» e tipologie di apparecchiature che consentono attività di gioco attraverso connessioni telematiche - Problematiche).

A sostegno dell'interpretazione estensiva varrebbe, inoltre, il richiamo alla giurisprudenza penale di legittimità in ordine alla contravvenzione di cui all'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), che ha ritenuto che, per integrare la condotta di organizzazione, esercizio e raccolta a distanza di giochi, sia necessaria la predisposizione di personale e mezzi (è richiamata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 27 giugno-1° ottobre 2013, n. 40624). Ne discenderebbe, a contrario, che la mera messa a disposizione del mezzo, irrilevante sul piano della responsabilità penale, rilevarebbe invece su quello della responsabilità amministrativa.

D'altra parte, osserva la Corte rimettente, la circostanza che i dispositivi non siano esclusivamente dedicati al gioco, ma possano essere utilizzati anche per la libera navigazione online, non varrebbe ad escludere l'applicabilità del divieto, che non distingue tra semplice messa a disposizione dell'apparecchiatura e la sua concreta utilizzabilità per finalità illecite, né specifica se sia necessario il carattere permanente ed esclusivo di tale utilizzo o se sia sufficiente una destinazione dell'apparecchiatura solo transitoria. Sarebbe, inoltre, irrilevante l'eventuale sussistenza di autorizzazioni all'esercizio di giochi a distanza, di cui potrebbe essere titolare l'esercente. La disposizione censurata colpisce, infatti, la mera messa a disposizione del mezzo anche da parte di esercenti concessionari o dotati di autorizzazione (come accaduto nei casi oggetto dei giudizi a quibus).

L'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, costituirebbe, dunque, una norma «di chiusura», diretta a colpire l'utilizzo per il gioco illecito di qualsiasi strumento dotato di collegamento telematico, anche solo potenzialmente idoneo al gioco online.

La disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima per difetto di ragionevolezza, per la mancanza di un bilanciamento del diritto alla salute con la libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti.

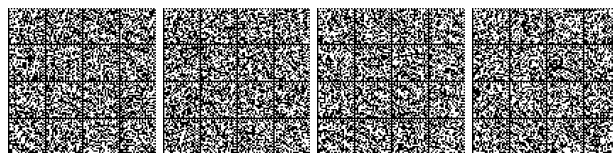
4.2.- Sul piano del diritto eurounitario, la Corte di cassazione evidenzia che, secondo i criteri previsti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, eventuali disposizioni restrittive di una libertà fondamentale prevista dai Trattati dell'Unione, come la libera prestazione di servizi, messa in discussione nel caso di specie, devono rispettare il principio di proporzionalità (sono richiamate le sentenze della CGUE, terza sezione, 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pflieger e altri, e seconda sezione, 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri).

4.3.- D'altra parte, osserva il giudice *a quo*, in capo all'esercente non sarebbe configurabile un obbligo di impostare filtri di accesso a determinati siti internet, né di vigilare in ordine ai siti ai quali i clienti si collegano all'interno dell'esercizio, poiché ciò si porrebbe in evidente contrasto con la tutela della riservatezza.

Del resto, anche se si attribuisse rilievo al comportamento omissivo dell'esercente, la disposizione censurata non sfuggirebbe ai dubbi di legittimità costituzionale, non essendo in alcun modo descritta la condotta omissiva rilevante. Il margine di discrezionalità lasciato all'amministrazione sarebbe del tutto contrastante con il principio di legalità. Pertanto, l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, violerebbe l'art. 25 Cost., in considerazione della mancanza di determinatezza della fattispecie.

4.4.- La Corte di cassazione dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, che - per l'illecito previsto dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito - prevede, al primo periodo, la sanzione determinata nella misura fissa di euro ventimila, non modulabile in relazione all'entità della violazione.

La fissità della sanzione si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE.



Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione di sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per fattispecie di gravità marcatamente diversa, così da determinare conseguenze sanzionatorie palesemente sproporzionate rispetto all'illecito commesso (sentenze n. 185 del 2021, n. 112 e n. 88 del 2019).

Nel caso in esame, qualunque scostamento dalle prescrizioni sarebbe punito con la medesima sanzione pecuniaria in misura fissa di euro ventimila. Si tratterebbe di una misura di significativo rilievo, soprattutto se rapportata alla modesta capacità economica di imprese di minime dimensioni, quali sono solitamente i gestori di internet point. La fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti - desumibile, ad esempio, dal numero delle apparecchiature messe a disposizione, dall'effettivo collegamento a siti di gioco e dalla graduazione dell'elemento soggettivo dell'esercente - e la reazione sanzionatoria potrebbe risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al concreto disvalore dei fatti.

4.5.- D'altra parte, il dubbio di legittimità costituzionale non sarebbe superabile attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata, non essendo previsto alcuno strumento individualizzante rispetto al concreto disvalore dell'illecito, né alcuna circostanza capace d'incidere sulla entità della sanzione. Né sarebbe praticabile un'interpretazione restrittiva del divieto, in quanto la stessa finirebbe per stravolgere la sua formulazione letterale. D'altra parte, non essendo necessario colmare una lacuna normativa, non sarebbe neppure praticabile un'estensione analogica di altri modelli rinvenibili nello stesso contesto normativo.

4.6.- La disposizione censurata sarebbe priva di un rapporto di proporzionalità tra il divieto imposto e la sua finalità, tenuto conto delle rilevanti conseguenze sulla tutela dei diritti coinvolti.

Infine, la previsione in esame discriminerebbe, in assenza di una ragionevole giustificazione, gli esercenti di internet point dai gestori di pubblici esercizi in genere, come ristoranti e bar, che possono mettere a disposizione dei clienti non solo il wi-fi, ma anche dispositivi per navigare sul web.

5.- Anche il Tribunale di Viterbo, con l'ordinanza indicata, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015.

5.1.- La disposizione censurata si porrebbe, innanzitutto, in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della differente gravità in concreto dei singoli illeciti, con la conseguenza che la reazione sanzionatoria risulterebbe manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore dei fatti.

Inoltre, è denunciata la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, poiché i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore.

5.2.- Il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata stabilisce la sanzione in misura fissa, senza contemplare un intervallo edittale e, quindi, senza consentire l'applicazione dei criteri di cui all'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La sanzione non sarebbe suscettibile di graduazione in base alle circostanze del caso specifico e potrebbe risultare sproporzionata rispetto al disvalore dei fatti accertati in concreto. La rigidità del precetto non lascerebbe alcun margine per elaborare un'interpretazione conforme, atteso il chiaro tenore letterale della disposizione.

5.3.- A sostegno della non manifesta infondatezza, il Tribunale di Viterbo richiama la giurisprudenza costituzionale sul principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative e, in particolare, le sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019.

Il giudice *a quo* sottolinea che il rapporto di congruità che deve sussistere fra l'illecito amministrativo e la relativa sanzione trova fondamento costituzionale nell'art. 3 Cost., applicato alla luce dei principi che regolano i diritti incisi dalla sanzione. Nel caso in esame, tali diritti attengono alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e alla proprietà (artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU).

A questo riguardo, il Tribunale di Viterbo richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo là dove ha riconosciuto che le misure limitative della proprietà privata, disposte per ragioni di interesse pubblico, possono considerarsi legittime solo se proporzionate rispetto alla finalità perseguita (è richiamata Corte EDU, grande camera, sentenza 25 marzo 1999, Papachelas contro Grecia). Nel caso in esame, invece, la sanzione amministrativa, quantificata in misura fissa, inciderebbe sul diritto di proprietà in modo sempre uguale, precludendo la commisurazione secondo un parametro di proporzionalità rispetto al disvalore.



L'impossibilità di graduare la sanzione renderebbe la disposizione in esame inconciliabile con il principio di proporzionalità. Infatti, i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante pre-determinata, che imporrebbe un identico trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, possono presentare significative differenze.

5.4.- Il Tribunale di Viterbo riconosce, d'altra parte, che la richiesta pronuncia ablatoria potrebbe determinare un vuoto sanzionatorio rispetto alla condotta illecita in esame.

Proprio al fine di assicurare la tutela dell'interesse protetto e fatto salvo, comunque, un intervento legislativo di segno differente, il giudice *a quo* ritiene che la cornice edittale della sanzione in esame possa essere modificata con l'applicazione della misura, costituzionalmente adeguata alla tutela del bene giuridico, prevista dall'art. 24, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che punisce la violazione del divieto di partecipazione dei minori di diciotto anni ai giochi pubblici e alle scommesse, stabilendo la sanzione nell'importo compreso tra euro cinquemila ed euro ventimila.

In attesa di un auspicabile intervento legislativo, ciò consentirebbe di assicurare, al contempo, il rispetto del principio di proporzionalità, violato dalla norma censurata, e la continuità della tutela della salute mediante il contrasto alla ludopatia.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi con separati atti di intervento, di analogo tenore, in cui ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

6.1.- In via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per l'incompleta individuazione del quadro normativo di riferimento.

Dopo avere illustrato analiticamente l'evoluzione normativa che ha riguardato la disciplina statale dei giochi con vincite in denaro, in funzione del contrasto del gioco d'azzardo e dell'ampliamento dell'offerta legale del gioco, la difesa statale ha sottolineato che questo sistema normativo è stato oggetto di plurimi interventi legislativi di riordino, finalizzati a perseguire un equilibrio tra le istanze di tutela della salute dei cittadini e le esigenze dell'erario, garantendo allo stesso tempo la certezza del diritto per gli operatori economici. Il giudice rimettente non avrebbe dato conto del complessivo quadro regolatorio in cui si colloca la disposizione censurata. Tale carenza argomentativa inficerebbe l'ammissibilità delle questioni sollevate (è richiamata, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 40 del 2016).

L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Il richiamo ai principi affermati dalla sentenza di questa Corte n. 185 del 2021 non sarebbe accompagnato da un'autonoma valutazione sulla possibilità di ricondurre la fattispecie in esame a quella oggetto di scrutinio nella pronuncia citata, nonché sul denunciato contrasto tra la disposizione censurata e ciascuno dei plurimi parametri costituzionali evocati.

Con specifico riferimento alle censure relative all'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il mancato esperimento di un tentativo di attribuire alla disposizione censurata un significato costituzionalmente conforme.

La difesa statale ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità delle medesime questioni per difetto di rilevanza. Sarebbe stata omessa la considerazione delle circostanze del caso concreto, univocamente indicative della destinazione degli apparecchi in contestazione al gioco online, sia pure in via non esclusiva. Pertanto, ai fini dell'applicazione della disposizione censurata, non sarebbe necessaria l'interpretazione estensiva del divieto, posta alla base delle censure formulate dal rimettente.

6.2.- Quanto al merito, la difesa statale ritiene non fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Le censure si rivelerebbero insussistenti alla luce di un'interpretazione conforme alla Costituzione.

La condotta consistente nella messa a disposizione delle apparecchiature di cui alla disposizione censurata sarebbe assimilabile a quella di agevolazione del gioco d'azzardo, punita dall'art. 718 del codice penale e integrata dalla condotta di chi rende possibile il gioco o ne facilita comunque l'esercizio, anche in modo occasionale e gratuito. Allo stesso modo, l'illecito di cui all'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, non sarebbe integrato dalla mera messa a disposizione di normali personal computer. Interpretata alla luce delle finalità perseguite, la disciplina in esame si applicherebbe solo alle apparecchiature concretamente utilizzate per il gioco online.

D'altra parte, la condotta prevista dalla disposizione censurata sarebbe sovrapponibile alla fattispecie tipizzata dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, consistente nel «favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o



all'estero». Anche in questo caso, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto sussistere la fattispecie ogni qualvolta il titolare dell'esercizio intervenga «sull'utilizzazione dei terminali da parte dei giocatori medesimi» (sono citate Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 12 aprile-19 agosto 2016, n. 35067 e n. 40624 del 2023).

6.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, anche le questioni aventi a oggetto l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015 non sarebbero fondate.

La misura fissa della sanzione non sarebbe, di per sé, indicativa del suo carattere sproporzionato (al riguardo, sono richiamate le ordinanze di questa Corte n. 282 del 2001 e n. 204 del 2008). In realtà, il principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative, di matrice unionale, non escluderebbe affatto la possibilità che il legislatore dello Stato membro preveda sanzioni in misura fissa.

Del resto, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, la stessa giurisprudenza della CGUE, con riferimento ai giochi d'azzardo accessibili via internet, ha evidenziato come l'assenza di contatto diretto tra consumatore e operatore comporti rischi di maggiore entità rispetto ai mercati tradizionali di tali giochi, anche per eventuali frodi commesse in danno dei consumatori.

Con specifico riferimento agli argomenti illustrati dal Tribunale di Viterbo, la difesa statale deduce l'inidoneità della fattispecie della partecipazione al gioco da parte dei minori, di cui all'art. 24, comma 21, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, a fungere da *tertium comparationis*. Infatti, sarebbero differenti sia le condotte rispettivamente considerate, sia le tipologie di sanzione: la disposizione richiamata da ultimo non si limita a prevedere una sanzione amministrativa pecuniaria, ma impone anche l'applicazione della sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio.

6.4.- L'Avvocatura generale dello Stato osserva, infine, che sarebbe impossibile fornire un'esatta quantificazione dell'impatto sul bilancio dello Stato dell'eventuale accoglimento delle questioni in esame. Ove non fosse accompagnata dall'indicazione della sanzione applicabile, la caducazione delle disposizioni censurate richiederebbe un nuovo intervento del legislatore e provocherebbe, nelle more, un importante drenaggio di risorse dal settore legale a quello illegale.

7.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 171 del 2024 si è costituita la parte ricorrente, T. T., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione.

7.1.- Quanto alla disposizione di cui all'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, la parte condivide le censure formulate dal rimettente in ordine al carattere assoluto del divieto, totalmente sbilanciato a favore della tutela della salute, così da escludere la possibilità di valorizzare interessi contrapposti parimenti rilevanti, quali la libertà di impresa degli esercenti e il diritto alla riservatezza degli utenti.

Ne discenderebbe la conseguenza paradossale di ritenere illegale l'intera categoria degli internet point, così come qualsiasi postazione connessa a internet. Ne deriverebbe «una recessione sociale di livello epocale» e si creerebbero profonde discriminazioni ai danni di coloro che - per ragioni economiche o geografiche - non dispongano di apparecchiature proprie per connettersi a internet, con conseguente lesione di diritti fondamentali, in particolare del diritto alla comunicazione e all'informazione.

7.2.- Inoltre, la previsione in esame configurerebbe a carico del titolare dell'esercizio un'ipotesi di responsabilità oggettiva, ossia a prescindere dalla sussistenza di qualsiasi elemento soggettivo. L'esercente sarebbe infatti sanzionabile là dove i clienti, anche a sua insaputa, utilizzino la connessione internet, messa a disposizione nel locale, per accedere a siti di gioco, anche leciti. Né, d'altra parte, quanto ai siti illegali, sussisterebbe alcun obbligo giuridico per l'esercente di apporre dei «filtri» alla libera navigazione sul web da parte dei clienti.

7.3.- La difesa della parte evidenzia la possibilità di una interpretazione restrittiva della disposizione censurata, tale da escludere il denunciato contrasto con i parametri costituzionali evocati.

Secondo questa interpretazione, la responsabilità andrebbe delimitata ai soli casi in cui l'apparecchiatura permetta di giocare online direttamente, senza il previo inserimento delle credenziali. Viceversa, ove il dispositivo fosse utilizzato da un giocatore che acceda alla piattaforma di gioco previa autenticazione con i propri dati di accesso, l'esercente non potrebbe ritenersi responsabile, poiché la condotta sarebbe riconducibile esclusivamente all'autonoma e consapevole attività dello stesso giocatore.

Pertanto, ad avviso della parte, a integrare la violazione del precetto in esame non sarebbe sufficiente la sola messa a disposizione delle apparecchiature collegate a internet, ove ciò avvenga senza la fornitura delle credenziali per accedere a un conto di gioco con cui giocare o scommettere.

7.4.- La difesa della parte, inoltre, ha condiviso gli argomenti illustrati dal giudice *a quo* a sostegno della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015.

8.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 168 del 2024, si è costituita la parte ricorrente, M. D., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Viterbo.



8.1.- Ad avviso della parte, i principi affermati nella più volte citata sentenza di questa Corte n. 185 del 2021 sarebbero parimenti riferibili a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata, poiché anche questa, al pari di quella dichiarata costituzionalmente illegittima nella sentenza richiamata, prevede l'applicazione di una sanzione fissa rispetto a una pluralità di illeciti di gravità marcatamente diversa tra loro. Infatti, la sanzione sarebbe applicabile indistintamente al gioco su piattaforme predisposte sia da soggetti autorizzati, sia da «soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio», quindi al di fuori del circuito del gioco lecito.

La non graduabilità della sanzione comporterebbe il rischio di una reazione sanzionatoria manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al concreto disvalore dei fatti, poiché colpirebbe nella medesima ed afflittiva misura fattispecie anche molto differenti sotto il profilo della gravità.

8.2.- D'altra parte, non sarebbe necessario un intervento di tipo "manipolativo", che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, poiché la lacuna conseguente a una pronuncia ablativa non determinerebbe insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma (è richiamata, ancora, la sentenza n. 185 del 2021).

Considerato in diritto

1.- Con le due ordinanze indicate in epigrafe, la Corte di cassazione, seconda sezione civile, ha censurato, in primo luogo, l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, che vieta «la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità».

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per il carattere assoluto e indiscriminato del divieto che colpisce la mera messa a disposizione anche di personal computer a navigazione libera, a prescindere dall'effettivo collegamento a siti di gioco online, in mancanza di un ragionevole bilanciamento del diritto alla salute, sotteso alla disposizione censurata, con il diritto di libertà di impresa, nonché con il diritto alla riservatezza degli utenti.

È denunciata, inoltre, la violazione dell'art. 25 Cost., per l'indeterminatezza della fattispecie che lascerebbe all'amministrazione un margine di discrezionalità del tutto contrastante con il principio di legalità; nonché degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, perché verrebbe sacrificato in modo irragionevole e indiscriminato il diritto di libertà di impresa, nonché il diritto alla riservatezza degli utenti.

2.- La stessa Corte di cassazione e il Tribunale di Viterbo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, hanno inoltre censurato l'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, che punisce, al primo periodo, con la sanzione amministrativa di ventimila euro la violazione del divieto previsto dall'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la fissità del trattamento sanzionatorio impedirebbe di tener conto della differente gravità in concreto dei singoli illeciti, con la conseguenza che la reazione sanzionatoria risulterebbe manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore dei fatti.

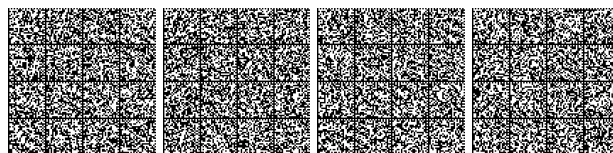
Infine, è denunciata la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, poiché i diritti di proprietà e di libera iniziativa economica sarebbero incisi secondo una costante predeterminata, che imporrebbe il medesimo trattamento sanzionatorio per condotte che, in concreto, potrebbero presentare significative differenze di disvalore.

3.- I tre giudizi in esame concernono questioni in larga misura sovrapponibili e meritano, pertanto, di essere riuniti ai fini della decisione.

4.- All'esame delle questioni di legittimità costituzionale è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si collocano le due disposizioni censurate.

Esse si inseriscono nell'ambito della disciplina del gioco con vincita di denaro. Si tratta di un apparato normativo complesso e stratificato, in cui vengono in rilievo plurimi beni costituzionali, quali la sicurezza, l'ordine pubblico, la libertà di iniziativa economica e la salute, individuale e collettiva.

L'avvento di internet e il rapido aumento delle possibilità di gioco online hanno straordinariamente ampliato l'offerta di tali servizi, cui si è accompagnata la progressiva diffusione del fenomeno del gioco di azzardo patologico. Al fine di fronteggiare l'invasiva penetrazione di questo disturbo e di promuovere «un più alto livello di tutela della salute» (così il titolo del d.l. n. 158 del 2012, come convertito), il legislatore è intervenuto adottando strategie diversificate.



Queste ultime sono consistite nell'introduzione di misure di prevenzione logistica, che stabiliscono distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti "sensibili" (art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito), nella previsione di interventi a tutela dei minori, come il divieto di ammettere i minorenni a partecipare a giochi con vincita di denaro - art. 1, comma 70, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011)» e art. 24, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 - nonché nell'apposizione di divieti o limitazioni della pubblicità di giochi e scommesse (art. 7, commi 4 e 6, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96).

Va segnalato, inoltre, che la dipendenza da gioco d'azzardo è stata inserita, insieme alle altre dipendenze patologiche, nel d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che ha ridefinito i nuovi livelli essenziali di assistenza alle persone con dipendenze patologiche (artt. 28 e 35).

Invero, come affermato da questa Corte, la «“dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia) [costituisce un] “fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcolismo” (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari» (sentenza n. 54 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 2021).

D'altra parte, la Corte di giustizia UE ha sottolineato che, in considerazione dell'assenza di contatto diretto tra consumatore e operatore, i giochi d'azzardo accessibili online comportano rischi differenti e più gravi rispetto a quelli connessi all'offerta tradizionale di tali giochi, anche per eventuali frodi commesse dagli operatori a danno dei consumatori (CGUE, sesta sezione, sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd.; grande sezione, sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e altri).

5.- Ciò premesso, occorre esaminare le eccezioni preliminari di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

5.1.- In primo luogo, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

La difesa statale ha sottolineato che la disciplina statale dei giochi con vincite in denaro è stata oggetto di plurimi interventi legislativi di riordino, finalizzati a perseguire un equilibrio tra le istanze di tutela della salute dei cittadini e le esigenze dell'erario, garantendo allo stesso tempo la certezza del diritto per gli operatori economici. Il giudice rimettente non avrebbe dato conto del complessivo quadro regolatorio in cui si colloca la disposizione censurata e ciò precluderebbe l'esame del merito.

Nel caso in esame, dall'apparato motivazionale che accompagna la prospettazione dei rimettenti si evince chiaramente che il vulnus lamentato discende direttamente dalle due disposizioni censurate in sé considerate, anche a prescindere da una considerazione complessiva e sistematica della disciplina di settore in cui esse si collocano. Gli argomenti addotti a sostegno delle censure dei rimettenti risultano idonei a illustrarne il senso e le carenze nella ricostruzione del quadro normativo non sono tali da compromettere l'iter argomentativo delle questioni.

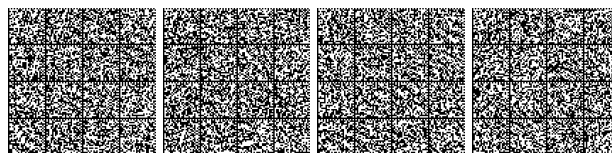
Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che l'eventuale carente ricostruzione del quadro normativo non comporta l'inammissibilità della questione, là dove non inficia la chiarezza del percorso logico argomentativo (fra le molte, sentenze n. 228 e n. 42 del 2023, n. 214 del 2022, n. 114 e n. 61 del 2021).

5.2.- Non è fondata neppure l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, per l'omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la condotta illecita prevista dalla disposizione censurata non consisterebbe nella mera messa a disposizione di normali personal computer. La disciplina in esame dovrebbe ritenersi applicabile solo rispetto alle apparecchiature concretamente utilizzate per il gioco online.

A questo riguardo, va viceversa rilevato che i giudici rimettenti hanno esplorato in maniera approfondita la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata e l'hanno consapevolmente esclusa, per i motivi illustrati nelle rispettive ordinanze di rimessione.

Inoltre, come chiarito ormai da tempo e in modo costante dalla giurisprudenza costituzionale, la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dall'autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa (tra le molte, sentenze n. 73 e n. 25 del 2023, n. 219 e n. 203 del 2022).



5.3.- Infine, con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, della legge n. 208 del 2015, non è fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il richiamo ai principi affermati dalla sentenza n. 185 del 2021 non sarebbe accompagnato da un'autonoma valutazione sulla possibilità di ricondurre la fattispecie in esame a quella valutata dalla Corte nella pronuncia citata, nonché sul denunciato contrasto tra la disposizione censurata e ciascuno dei plurimi parametri costituzionali evocati.

Va tuttavia osservato che i giudici rimettenti, oltre ad aver analiticamente esposto gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure, hanno individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, facendo riferimento, tra l'altro, alla sentenza n. 185 del 2021. I contorni delle censure risultano chiari e niente affatto generici e ciascuna delle ordinanze risulta adeguatamente argomentata in ordine alle ragioni del preteso contrasto con ciascuno dei parametri costituzionali evocati.

5.4.- Infine, non ricorre neppure l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 41 e 42 Cost.

Infatti, a prescindere dalla presenza di uno specifico corredo motivazionale a sostegno della censura, va rilevato che, nel caso in esame, «il riferimento a tali parametri ha la semplice funzione di individuare le norme costituzionali che, in combinato disposto con l'art. 3 Cost., fornirebbero nel caso in esame la base normativa del principio di proporzionalità della sanzione; principio la cui denunciata violazione è ampiamente argomentata» (sentenza n. 185 del 2021).

6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, sono fondate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE.

6.1.- Occorre premettere che la disposizione censurata è stata inserita, in sede di conversione del d.l. n. 158 del 2012, nell'ambito dell'art. 7, dedicato alle «misure di prevenzione per contrastare la ludopatia». Dopo avere fatto salve le sanzioni previste per l'offerta illecita di giochi con vincita in denaro, essa vieta «la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti autorità».

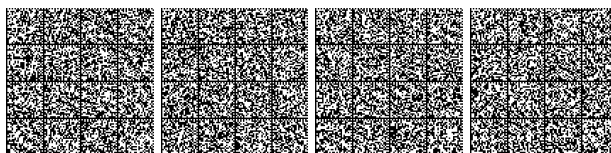
6.2.- Quanto ai pubblici esercizi, ricadono nell'ambito applicativo del divieto in esame sia gli esercizi abilitati all'installazione degli apparecchi da gioco (come sale bingo, agenzie per l'esercizio delle scommesse su eventi sportivi, negozi di gioco, sale pubbliche da gioco ed esercizi dediti esclusivamente al gioco, sale da biliardo, circoli privati), sia qualunque altro esercizio commerciale, compresi gli internet point, che renda le proprie prestazioni in favore di una pluralità indifferenziata di soggetti.

6.3.- Quanto alle apparecchiature, dalla lettera della disposizione in esame emerge che il divieto riguarda non solo i cosiddetti totem (ossia dispositivi destinati in via esclusiva al gioco online, attraverso sistemi di pre-impostazione o di restrizioni di navigazione), ma anche gli strumenti a navigazione libera, ossia qualsiasi dispositivo idoneo al collegamento a siti di gioco online, compresi personal computer, tablet o apparecchi analoghi, che consentano di navigare in rete.

Infatti, la disposizione fa generico riferimento ad «apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco». Il divieto di messa a disposizione riguarda, pertanto, tutte le apparecchiature con cui sia possibile effettuare il gioco online.

Il divieto in esame prescinde, dunque, dalla possibilità di configurare tali dispositivi come congegni da gioco, poiché rileva soltanto la circostanza che la messa a disposizione degli stessi avvenga all'interno di un pubblico esercizio. Deve ritenersi vietata, di conseguenza, la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che offra la possibilità di navigare in rete e, quindi, di accedere sia a piattaforme di gioco legale, poiché gestite «da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza», sia a piattaforme di gioco illegale, in quanto gestite «da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio».

6.4.- Nello scrutinare la legittimità costituzionale della disposizione censurata occorre partire dall'individuazione della sua *ratio*.



La misura restrittiva in esame persegue la finalità legittima e meritevole di limitare le occasioni di gioco in funzione di prevenzione della ludopatia e, più in generale, di tutela della salute. Essa si colloca, infatti, tra le misure di contrasto del gioco d'azzardo patologico introdotte dal d.l. n. 158 del 2012, come convertito, che, fin dal preambolo, dichiara di volere procedere al «riassetto dell'organizzazione sanitaria [...] allo scopo di garantire e promuovere in tale ottica un più alto livello di tutela della salute, adottando misure finalizzate [...] alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco con vincita di denaro». In particolare, l'art. 7 di tale decreto-legge detta «misure di prevenzione per contrastare la ludopatia».

6.5.- Come si è visto, tuttavia, la disposizione censurata vieta la mera messa a disposizione di qualsiasi apparecchiatura che consenta di collegarsi a siti di gioco online. Essa accomuna, nella medesima valutazione di illiceità, condotte ampiamente diversificate sul piano dell'offesa all'interesse giuridico protetto.

Il divieto in esame attiene, infatti, alla messa a disposizione di apparecchiature che consentono l'accesso al gioco sia legale che illegale, cioè praticato al di fuori della rete dei concessionari o dei soggetti autorizzati. La disposizione censurata, inoltre, colpisce allo stesso modo sia la destinazione occasionale delle apparecchiature al gioco, sia quella esclusiva e permanente.

Il precetto risulta, dunque, eccessivamente inclusivo, in quanto riferito a una gamma assai estesa di comportamenti, connotati da un diverso grado di offensività degli interessi protetti e da rilevanti differenze di disvalore. L'estensione dell'area dell'illecito risulta effettivamente sproporzionata rispetto al fine legittimamente perseguito, in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Per un diverso profilo, la disposizione censurata introduce una misura di tutela del diritto alla salute consistente in un divieto volto a fronteggiare la diffusione della ludopatia tramite la delimitazione dell'offerta di gioco online che comunque rimane capillare e vastissima, anche attraverso canali di accesso diversi da quelli contemplati dalla disposizione in esame. Ciò rivela la modesta efficacia della misura rispetto alla sua finalità, a fronte di una significativa e immediata compressione degli interessi contrapposti, fra i quali, in primo luogo, la libertà di impresa. Anche sotto questo profilo, l'estensione del divieto in esame risulta sproporzionata rispetto agli obiettivi che esso si prefigge.

6.6.- L'illegittimità costituzionale della disposizione censurata va apprezzata anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, che è costante nel ritenere che, pur essendo gli Stati membri liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo ed, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione ricercato, le restrizioni da essi imposte alla libera prestazione dei servizi devono nondimeno soddisfare le condizioni risultanti dalla giurisprudenza della stessa Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (Corte di giustizia UE, nona sezione, sentenza 16 marzo 2023, causa C-517/20, OL, punto 52; sesta sezione, sentenza 28 febbraio 2018, causa C-3/17, Sporting Odds Ltd., punto 62; quarta sezione, sentenza 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione delle Comunità europee, punto 28; grande sezione, sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica, punto 48).

In particolare, occorre verificare, tenendo conto delle concrete modalità di applicazione della normativa restrittiva di cui si tratta, che quest'ultima risponda veramente all'intento di ridurre le occasioni di gioco, di limitare le attività in tale settore e di combattere la criminalità connessa a tali giochi in maniera coerente e sistematica (Corte di giustizia UE, seconda sezione, sentenza 14 giugno 2017, causa C-685/15, Online Games Handels GmbH e altri, punti 49 e 50; terza sezione, sentenza 30 aprile 2014, causa C-390/12, Pflieger e altri, punti 49 e 50).

In definitiva, nel caso in esame, il divieto, nella sua indiscriminata estensione, sacrifica in modo irragionevole e sproporzionato altri interessi contrapposti, fra i quali la libertà di impresa.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, per violazione degli artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, con assorbimento di ogni altro profilo.

7.- Tale dichiarazione di illegittimità costituzionale travolge anche la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui stabilisce la sanzione amministrativa di ventimila euro per la violazione dell'art. 7, comma 3-*quater*, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di quest'ultima disposizione.

Restano salve le sanzioni previste nei confronti di chiunque eserciti illecitamente attività di offerta di giochi con vincita in denaro.

8.- Spetta al legislatore l'adozione di ulteriori e idonee misure di contrasto alla ludopatia.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3-quater, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 923, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa di euro ventimila per la violazione dell'art. 7, comma 3-quater, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250104

N. 105

Sentenza 7 aprile - 10 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Deturpamento o imbrattamento di cose altrui - Trattamento sanzionatorio - Sanzione penale anche quando il fatto non sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen., né abbia ad oggetto i beni di cui agli art. 635, secondo comma, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen., anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000, prevista per la fattispecie di danneggiamento semplice trasformata in illecito civile - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto al reato di danneggiamento, nonché violazione del principio di proporzionalità - Inammissibilità delle questioni.

Reati e pene - Deturpamento o imbrattamento di cose altrui aggravato - Regime di procedibilità - Procedibilità di ufficio - Denunciata manifesta irrazionalità rispetto al reato di danneggiamento, perseguibile a querela - Inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 639 e 639, quinto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 639 del codice penale e, inoltre, dello stesso art. 639, quinto comma, cod. pen., promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. C. con ordinanza del 20 maggio 2024, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

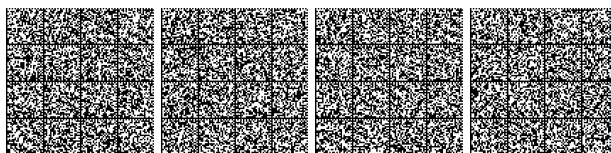
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 maggio 2024, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 639 del codice penale «nella parte in cui prevede che per i fatti ivi descritti [deturpamento o imbrattamento di cose altrui] si applichi - anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 c.p., né ha ad oggetto i beni di cui agli artt. 635 co. 2, 635 bis, 635 ter, 635 quater e 635 quinquies c.p. - una sanzione penale anziché la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000».

2.- Il giudice *a quo* premette che, con decreto del pubblico ministero in data 4 maggio 2023, A. C. era stato citato a giudizio per il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, aggravato ai sensi degli artt. 639, secondo comma, e 61, primo comma, numero 5), cod. pen., perché, eventualmente in concorso con altri soggetti allo stato ignoti, in orario notturno, dopo essersi introdotto all'interno di uno stabile condominiale, avrebbe raggiunto la porta d'ingresso dell'abitazione di D. B., imbrattandola con escrementi, insieme al muro e al pavimento circostanti, e lasciando altresì un sacchetto contenente ulteriori escrementi. Precisa poi il rimettente che, nel corso dell'udienza predibattimentale innanzi a sé, le parti hanno concluso, chiedendo l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 554-ter, comma 1, del codice di procedura penale, il pubblico ministero per non avere l'imputato commesso il fatto e il difensore dello stesso imputato in quanto gli elementi acquisiti non consentivano una ragionevole previsione di condanna.

3.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, nell'ordinanza di rimessione si deduce l'impossibilità di prescindere per la definizione del giudizio principale dall'applicazione della norma oggetto di censura. Infatti, si rileva, in caso di accoglimento il giudice *a quo* dovrebbe emettere una sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non è previsto dalla legge come reato. Al riguardo, si osserva che il fatto oggetto del giudizio non è stato compiuto con violenza alla persona, né mediante minaccia né, ancora, si è verificato in occasione di manifestazioni svoltesi in luoghi pubblici o aperti al pubblico, non si collega al delitto di cui all'art. 331 cod. pen., e neppure ha attinto i beni indicati agli artt. 635, secondo comma, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen. Il giudice *a quo* precisa ulteriormente che la condotta ha interessato parti di un immobile avente natura privata, non aperto al pubblico, non destinato a uso pubblico o all'esercizio di funzioni di culto, bensì adibito a privata abitazione. Tale immobile non ricade all'interno del perimetro del centro storico, bensì si trova ubicato nella periferia del Comune di S. F., e non risulta interessato da opere



di costruzione, ristrutturazione, recupero o risanamento in corso o non ancora ultimate. Inoltre, si sottolinea ancora nell'ordinanza di rimessione, non si tratta di bene ubicato in uffici o stabilimenti pubblici, né sottoposto a vincoli di sequestro o pignoramento, né destinato a pubblico servizio, pubblica utilità, difesa o reverenza. Viene altresì escluso che i fatti oggetto del procedimento abbiano riguardato opere finalizzate all'irrigazione, piante, boschi, vivai, attrezzature o impianti sportivi, ovvero dati, programmi o sistemi informatici o telematici.

Dopo aver richiamato la questione relativa alla possibilità di ritenere esposta alla pubblica fede la porta o la vetrina di un immobile all'interno del quale sia presente il titolare (sul punto il giudice *a quo* segnala, tra le pronunce di segno negativo, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 17 febbraio-29 maggio 2017, n. 26857 e tra quelle di segno positivo, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 10 novembre-19 dicembre 2023, n. 50655), il Tribunale di Firenze evidenzia l'impossibilità di far rientrare comunque in tale ipotesi la fattispecie di cui si discute nel giudizio principale, stante la difficoltà dell'ingresso alle parti dell'abitazione oggetto di imbrattamento, trattandosi di porzioni situate all'interno di un condominio e non liberamente accessibili da parte di chiunque.

Nell'ipotesi invece in cui questa Corte - prosegue il ragionamento del rimettente in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate - emetta una pronuncia di non fondatezza, occorrerebbe valutare la ben più problematica attribuibilità all'imputato del fatto in esame, verificando se sussistano i presupposti per una pronuncia di proscioglimento con la formula per non avere commesso il fatto, auspicata dal pubblico ministero, o per mancanza di una ragionevole prognosi di condanna, nella prospettiva della difesa.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Firenze deduce la violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., nonché del principio di proporzionalità, enucleabile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., in relazione a quanto previsto dall'art. 635 cod. pen. e dall'art. 4 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), con riferimento a condotte comunque riconducibili al paradigma del danneggiamento.

4.1.- Il reato di deturpamento e imbrattamento di cui all'art. 639 cod. pen., osserva il giudice *a quo*, costituisce fattispecie sussidiaria e meno grave rispetto alla figura delittuosa del danneggiamento di cui all'art. 635 cod. pen., come può desumersi sia dalle condotte tipizzate, sia dalla clausola di riserva contenuta nell'*incipit* dell'art. 639 «fuori dei casi previsti dall'articolo 635», sia ancora dall'entità delle pene previste.

Entrambi i reati offendono il medesimo bene giuridico e possono essere realizzati con modalità simili, ma producono effetti di differente gravità.

Il danneggiamento implica una modificazione della cosa altrui con apprezzabile diminuzione di valore o impedimento, anche parziale, dell'uso, determinando così la necessità di un intervento ripristinatorio dell'essenza e funzionalità della cosa stessa, laddove il deturpamento o imbrattamento consiste in un'alterazione temporanea e superficiale della res aliena, il cui aspetto originario, quale che sia la spesa da affrontare, è comunque facilmente reintegrabile.

Il rimettente evidenzia sul punto l'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità riguardo all'applicabilità del principio di sussidiarietà tra le ipotesi delittuose indicate, richiamando una serie di pronunce (sono citate Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze 3 febbraio-3 marzo 2016, n. 8826; 16 giugno-29 luglio 2005, n. 28793; 10 maggio-7 giugno 2002, n. 22370; quinta sezione penale, sentenza 21 maggio-19 settembre 2014, n. 38574; sesta sezione penale, sentenza 3-16 novembre 2000, n. 11756).

4.2.- In siffatto contesto, rammenta il Tribunale di Firenze, il legislatore delegato, con il d.lgs. n. 7 del 2016, nell'ambito di una più ampia riforma ispirata a criteri di ricorso minimo alla sanzione penale e di razionalizzazione dell'intero sistema sanzionatorio, ha disposto l'eliminazione dal novero dei fatti penalmente rilevanti di quelli che integravano il vecchio delitto di danneggiamento semplice (art. 635, primo comma, cod. pen., previgente), contestualmente trasformando le precedenti ipotesi di danneggiamento aggravato (art. 635, secondo comma, cod. pen., previgente) in fattispecie autonome di reato. Le condotte così espunte dalla sfera del penalmente rilevante sono state trasformate in illeciti civili di nuovo conio con la previsione, all'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016, di una sanzione pecuniaria civile in misura compresa tra euro 100 ed euro 8.000. Per contro, l'art. 639 cod. pen. non ha subito modificazioni, fatta eccezione per gli interventi normativi che hanno interessato, nel tempo, i beni culturali nonché le relative teche o custodie di esposizione e conservazione, così continuando ad incriminare sia le ipotesi che - ove assurgessero al livello di gravità del danneggiamento - integrerebbero le fattispecie di danneggiamento tuttora penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 635 cod. pen., sia quelle che - ove assurgessero al livello di gravità del danneggiamento - costituirebbero ora meri illeciti civili.

Il Tribunale di Firenze denuncia, pertanto, l'irrazionalità di una disciplina normativa che prevede l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di natura civile laddove la condotta dell'agente si concreti in una modificazione della cosa altrui tale da alterarne in modo apprezzabile il valore ovvero da comprometterne anche solo parzialmente l'uso, e l'ap-



plicazione di una sanzione penale, che diviene anche pena detentiva nei casi di beni immobili o di mezzi di trasporto, nell'ipotesi in cui la condotta realizzi un'alterazione meramente temporanea o superficiale del bene altrui, agevolmente reversibile.

L'irragionevolezza di tale assetto normativo appare evidente al rimettente, in quanto determinerebbe una netta sproporzione sanzionatoria, punendo con maggiore severità l'ipotesi manifestamente meno lesiva.

4.3.- Nel sottolineare l'ampia discrezionalità del legislatore nella determinazione della politica criminale, tanto in relazione alla selezione delle condotte meritevoli di sanzione quanto in ordine alla individuazione, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, delle relative risposte punitive, il giudice *a quo* ricorda che tale discrezionalità non può, in alcun modo, tradursi in arbitrio, essendo essa pur sempre soggetta ai limiti imposti dal principio di eguaglianza e dalla funzione rieducativa della pena.

Risulta imprescindibile, infatti, che sia costantemente assicurata una proporzione tra la natura e l'entità della sanzione irrogata e l'offesa arrecata al bene giuridico tutelato (sono citate le sentenze di questa Corte n. 46 del 2024, n. 143 del 2021, n. 179 del 2017, n. 236 del 2016 e n. 313 del 1990).

4.3.1.- Sulla proporzionalità della sanzione in relazione alla gravità dell'illecito, il giudice rimettente richiama la costante giurisprudenza di questa Corte che ritiene applicabile l'indicato principio non soltanto nello stretto ambito penalistico, bensì in ogni settore dell'ordinamento giuridico riconducibile al diritto punitivo.

In materia di sanzioni amministrative sono citate le sentenze n. 95 del 2022, n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019; in ambito tributario la sentenza n. 46 del 2023; nell'ambito delle sanzioni disciplinari le sentenze n. 51 del 2024 e n. 197 del 2018.

4.3.2.- Il rimettente osserva, ancora, che la sussistenza di un rapporto tra fattispecie più grave e fattispecie meno grave, in riferimento ai reati di danneggiamento e di deturpamento o imbrattamento, risulta avvalorata dalla disciplina contenuta nell'art. 518-*duodecies* cod. pen.

Tale disposizione, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 9 marzo 2022, n. 22 (Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale), ha previsto due nuove figure di reato, relative alle condotte di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento nonché uso illecito di beni culturali o paesaggistici.

Con il primo comma il legislatore ha stabilito l'incriminazione della condotta di danneggiamento, per la quale ha fissato la pena della reclusione da due a cinque anni, nonché la multa da euro 2.500 a euro 15.000 per poi disciplinare, al secondo comma, dopo una clausola di riserva analoga a quella di cui all'art. 639 cod. pen., le condotte di deturpamento e imbrattamento, prevedendo per esse la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e la multa da euro 1.500 a euro 10.000.

4.4.- Quanto al rimedio appropriato alla denunciata violazione dei principi costituzionali, il Tribunale di Firenze chiede a questa Corte una pronuncia che - nei casi in cui il fatto non sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni svolgentesi in luogo pubblico o aperto al pubblico, né con riferimento al delitto previsto dall'art. 331 cod. pen., e neppure abbia ad oggetto beni di particolare rilevanza, come individuati agli artt. 635, secondo comma, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater* e 635-*quinquies* cod. pen. - sostituisca le pene previste dall'art. 639 cod. pen. con la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, che è la medesima stabilita per la più grave fattispecie di danneggiamento.

Precisa il rimettente che una siffatta soluzione sarebbe costituzionalmente adeguata, in quanto derivante da una disciplina già vigente nell'ordinamento (è citata la sentenza n. 222 del 2018), e si inserirebbe all'interno di una cornice edittale, quella di cui all'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, strutturata in modo sufficientemente ampio da potersi applicare anche a condotte di diversa gravità, assicurando una risposta sanzionatoria proporzionata e rispettosa del principio di ragionevolezza.

Ove questa Corte ritenga, invece, una siffatta sentenza «foriera di “insostenibili vuoti di tutela” per gli interessi protetti», il rimettente ricorda la possibilità di individuare un'altra tipologia di pronuncia che la stessa Corte consideri più idonea rispetto a quella manipolativa suggerita (è citata la sentenza n. 46 del 2024).

5.- In via subordinata, il giudice *a quo* solleva, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui «prevede la procedibilità d'ufficio per i casi previsti dal 639 co. 2 c.p. anche quando i fatti abbiano ad oggetto beni diversi da quelli di cui art. 635 co. 2 c.p. - ad eccezione delle cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, ai sensi dell'articolo 625 co.1 n. 7 c.p. - e non siano commessi in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico né del delitto previsto dall'articolo 331 c.p. e la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità».

5.1.- Il giudice *a quo* si fa carico della costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la determinazione del regime di procedibilità rientra nella discrezionalità del legislatore, chiamato a operare complessi bilanciamenti di



interessi e a compiere scelte di politica criminale che, in quanto espressione di opzioni politico-legislative, risultano sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale esclusivamente nei casi in cui esse si manifestino affette da irrazionalità evidente (in tal senso è citata l'ordinanza n. 178 del 2003 e, in termini analoghi, la sentenza n. 248 del 2020, unitamente ad altri precedenti conformi).

5.2.- Tuttavia, ad avviso del rimettente, avuto riguardo alla già segnalata natura sussidiaria e di minore gravità del reato di deturpamento e imbrattamento rispetto a quello di danneggiamento, sarebbe manifestamente irragionevole la previsione della procedibilità d'ufficio per il primo, qualora aggravato ai sensi dell'art. 639, secondo comma, cod. pen., in fattispecie nelle quali il delitto di danneggiamento, ove ancora penalmente rilevante, come nell'ipotesi dell'esposizione dei beni alla pubblica fede, è perseguibile a querela della persona offesa, e, ove non più penalmente rilevante, risulta sanzionato quale illecito civile, su iniziativa della medesima persona offesa, secondo quanto disposto dall'art. 8 del d.lgs. n. 7 del 2016.

5.3.- Il giudice *a quo*, infine, esclude la possibilità di un'interpretazione conforme ai parametri costituzionali, ritenendo che il dato normativo oggetto di censura presenti caratteri di chiarezza e univocità tali da non consentire letture alternative costituzionalmente compatibili.

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità di entrambe le questioni sollevate, e, in via subordinata, per il rigetto delle medesime in quanto manifestamente infondate.

6.1.- Sotto il primo profilo, la difesa dello Stato ha dedotto il difetto di motivazione in ordine alla rilevanza delle questioni ai fini della decisione del caso concreto. Il rimettente non avrebbe esplicitato le ragioni di detta rilevanza pur a fronte di un esito obbligato del procedimento favorevole all'imputato, nella prospettiva «concreta e diretta di dover adottare una sentenza di proscioglimento con la formula assolutoria la più ampia possibile».

L'interveniente richiama l'esigenza, segnalata dalla giurisprudenza costituzionale, che la questione di legittimità costituzionale investa una norma della quale il giudice *a quo* debba necessariamente fare applicazione (sono citate le sentenze n. 216 del 1993, n. 142 del 1968 e l'ordinanza n. 23 del 2004) e che la motivazione non risulti implausibile (sono citate le sentenze n. 203 e n. 75 del 2022 e n. 183 del 2021) e «a prima vista» del tutto priva di fondamento (è citata la sentenza n. 192 del 2022).

6.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto, anzitutto, la manifesta infondatezza delle questioni sollevate in via principale.

6.2.1.- La difesa statale ritiene erronea la valutazione operata dal giudice rimettente, il quale qualifica il danneggiamento semplice come fattispecie ormai priva di rilevanza penale. Tale affermazione, oltre a prescindere dal vigente assetto normativo, si fonda su una ricostruzione parziale e decontestualizzata della giurisprudenza costituzionale, in particolare della sentenza n. 102 del 2018, la quale, sebbene abbia affrontato tematiche attinenti alla disciplina del danneggiamento, non potrebbe essere invocata a sostegno della tesi proposta.

La richiamata sentenza, ricorda l'interveniente, ha ribadito che il delitto di danneggiamento continua a configurarsi come illecito penale, sanzionato con pena più severa rispetto a quella contemplata dal delitto di deturpamento e imbrattamento di beni immobili non solo ove commesso con le modalità previste dal primo comma del nuovo art. 635 cod. pen. - corrispondente ai numeri 1) e 2) del secondo comma della previgente disposizione -, ma anche nei casi in cui abbia ad oggetto talune categorie di beni elencati nel secondo comma del nuovo articolo, corrispondenti ai numeri 3), 4), 5) e 5-bis) del secondo comma della norma sostituita.

Non potrebbe così omettersi di rilevare l'esistenza di una pluralità di fattispecie astrattamente configurabili, tra cui si segnala quella contemplata dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., concernente il danneggiamento di beni immobili ovvero di mezzi di trasporto, pubblici o privati - beni il cui deturpamento o imbrattamento è penalmente represso dall'art. 639, secondo comma, cod. pen. -, che mantiene tuttora rilevanza penale e, pur in assenza di violenza alla persona, di minaccia o di analoghe condizioni, risulta più severamente punita.

6.2.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, deve ritenersi non «calzante» l'assunzione dell'art. 635 cod. pen. quale *tertium comparationis*, idoneo a fondare la violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza. Invero, sebbene la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 639 cod. pen. assuma carattere sussidiario e si concreti in una condotta, sotto il profilo oggettivo, di minore gravità rispetto al delitto di danneggiamento, nondimeno è preordinata alla tutela di beni giuridici diversi e si ispira a differenti esigenze di politica criminale rispetto a quelle sottese alla previsione incriminatrice di cui all'art. 635 cod. pen.

6.2.3.- Il delitto di danneggiamento, osserva la difesa statale, è diretto alla tutela dell'interesse del proprietario ovvero del soggetto titolare di un diritto di godimento o di uso sulla cosa, garantendone l'integrità nella sua sostanza o nella sua utilizzabilità. Il reato previsto dall'art. 639 cod. pen. è, invece, finalizzato alla protezione di beni giuridici



che trascendono l'interesse del singolo, estendendosi alla collettività nel suo complesso, con particolare riferimento a valori quali l'igiene e il decoro urbano, l'estetica e la pulizia del bene.

Tale disposizione, nella sua attuale formulazione, è frutto dell'intervento riformatore operato dall'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che ha inteso inasprire il trattamento sanzionatorio per condotte di natura vandalica suscettibili di arrecare gravi forme di degrado urbano, tra le quali è ricompresa la pratica del cosiddetto «writing», come espressamente riconosciuto dalla sentenza n. 102 del 2018.

6.2.4.- La perdurante rilevanza penale delle condotte riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 639 cod. pen., nonostante il processo di depenalizzazione che ha interessato altri ambiti dell'ordinamento, costituirebbe espressione di una scelta discrezionale del legislatore, e tale opzione normativa sarebbe giustificata dalla necessità di contrastare fenomeni di illegalità diffusa che contribuiscono ad accrescere il degrado nei contesti urbani, risultando altresì proporzionata all'offesa arrecata.

In tal senso, la scelta del legislatore non potrebbe essere ritenuta manifestamente irragionevole o arbitraria e si sottrarrebbe al sindacato di legittimità costituzionale.

6.3.- La difesa dello Stato deduce la manifesta infondatezza altresì della questione sollevata, in via subordinata, dal Tribunale di Firenze, questione che si fonda sul parametro di cui all'art. 3 Cost.

Nel richiamare la giurisprudenza di questa Corte - secondo la quale la disciplina della procedibilità attiene a scelte discrezionali del legislatore, insuscettibili di sindacato se non nei limiti della manifesta irrazionalità (è citata la sentenza n. 248 del 2020) - l'interveniente pone in rilievo le «significative differenze» intercorrenti tra la fattispecie di cui all'art. 639 cod. pen. e quella prevista dall'art. 635 del medesimo codice, che, «non lontani sotto il profilo della loro materiale realizzazione», sarebbero, invece, «ben distanti quanto al bene dagli stessi tutelato ed alle ragioni di politica criminale su cui poggiano», così escludendo che la scelta legislativa di assoggettare le due ipotesi criminose a differenti regimi di procedibilità si connoti per manifesta irrazionalità e dia luogo ad un trattamento ingiustificatamente differenziato, in violazione del dedotto parametro.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 639 cod. pen., nella parte in cui prevede che il delitto di deturpamento o imbrattamento di cose altrui sia punito con una sanzione penale - anche quando il fatto non sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen., né abbia ad oggetto i beni di cui agli artt. 635, secondo comma, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen. - anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000, prevista per la fattispecie di danneggiamento semplice, di cui al testo previgente dell'art. 635, primo comma, cod. pen., trasformata in illecito civile dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016.

Il giudice *a quo* denuncia la irragionevolezza del trattamento sanzionatorio riservato alla fattispecie in esame, avuto riguardo alla disparità di trattamento rispetto a quella del danneggiamento, nonché la violazione «del principio di proporzionalità di cui agli artt. 3 e 27 co. 3 Cost.».

2.- In via subordinata viene censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 639, quinto comma, cod. pen. per la ritenuta manifesta irrazionalità della previsione della procedibilità di ufficio per il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui aggravato ai sensi del secondo comma, anche nelle fattispecie in cui il danneggiamento, ove tuttora penalmente rilevante, è, invece, perseguibile a querela della persona offesa.

3.- L'ordinanza di remissione deduce l'esistenza di un rapporto di sussidiarietà tra la ipotesi, ritenuta più grave, del danneggiamento e quella, asseritamente meno grave, del deturpamento e imbrattamento di cose altrui.

Le due fattispecie di reato in esame offenderebbero il medesimo bene giuridico, con modalità simili, ma con effetti di grado diverso, consistendo il delitto di danneggiamento in una modificazione della cosa altrui con apprezzabile diminuzione del valore o impedimento anche parziale dell'uso e necessità di un intervento ripristinatorio dell'essenza e funzionalità del bene, e il delitto di deturpamento e imbrattamento in un'alterazione temporanea e superficiale del bene il cui aspetto rimanga facilmente reintegrabile.

Il rimettente lamenta quindi che la disciplina del reato di cui all'art. 639 cod. pen. sia rimasta immutata pur a fronte dell'intervento normativo sul delitto di danneggiamento, di cui all'art. 635 cod. pen.



Il legislatore delegato, dopo aver riformulato quest'ultimo con l'art. 2, comma 1, lettera *l*), del d.lgs. n. 7 del 2016, espungendo dai fatti penalmente rilevanti quelli che integravano il delitto di danneggiamento semplice, di cui al primo comma dell'art. 635 cod. pen. nel testo previgente, ha trasformato quanto sottratto alla sfera del penalmente rilevante in illecito civile di nuovo conio, introducendo all'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016 una sanzione pecuniaria civile da euro 100 a euro 8.000.

In tal modo, il legislatore, che pure gode di ampia discrezionalità nella definizione della propria politica criminale quanto alla individuazione delle condotte penalmente rilevanti e al relativo trattamento sanzionatorio, avrebbe violato il principio di eguaglianza e proporzionalità tra qualità e quantità della sanzione e dell'offesa e sarebbe incorso in manifesta irrazionalità nella scelta sul regime di procedibilità.

Il giudice *a quo*, in definitiva, chiede a questa Corte, in via principale, un intervento che, quale esito di una scelta costituzionalmente adeguata, rinvena nella disciplina dell'illecito punitivo civile, introdotto dal legislatore per la condotta di danneggiamento semplice, la grandezza sulla cui base ridefinire il trattamento sanzionatorio del deturpamento e imbrattamento di cose altrui, non qualificato da indici ulteriori; in linea graduata, un intervento di tipo analogo, volto a subordinare alla querela la procedibilità delle condotte di cui all'art. 639, secondo comma, cod. pen.

4.- Deve, in via preliminare, essere esaminata la eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato relativamente alle questioni sollevate in via principale.

4.1.- Essa è priva di fondamento.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenze n. 52 del 2025 e n. 135 del 2024; a contrario, sentenza n. 43 del 2025) non è necessario, ai fini della rilevanza di una questione, che il suo accoglimento determini un esito decisionale diverso da quello cui si perverrebbe in applicazione della disposizione censurata, essendo sufficiente che esso necessariamente influisca sull'*iter* motivazionale che dovrà condurre alla decisione.

Nel giudizio *a quo* il rimettente, nel caso in cui le questioni vengano accolte, potrà prosciogliere in udienza predibattimentale l'imputato con la formula perché il «fatto non è previsto dalla legge come reato» o per difetto di una condizione di procedibilità laddove, nel caso in cui le questioni siano ritenute non fondate, dovrà misurarsi con il diverso tema della «ragionevole previsione di condanna», di cui all'art. 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.

D'altro canto, non appare *ictu oculi* implausibile l'assunto del rimettente secondo cui la declaratoria di irrilevanza penale del fatto integrerebbe la ragione immediata e più liquida di proscioglimento, destinata a imporsi su formule implicanti, invece, apprezzamenti più penetranti e controvertibili.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la verifica di questa Corte «“[...] è meramente esterna e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il vaglio del rimettente sull'esistenza delle condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove implausibile” (così la sentenza n. 193 del 2022; nello stesso senso, anche le sentenze n. 150 del 2022, n. 240 del 2021, n. 224 e n. 168 del 2020)» (sentenza n. 4 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto).

5.- L'esame, nel merito, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate richiede una sintetica illustrazione della evoluzione normativa di cui è stato oggetto l'art. 639 cod. pen.

5.1.- Nel testo originario di tale articolo, la fattispecie in esame (deturpamento e imbrattamento di cose altrui) veniva descritta ricomprendendovi la condotta di chiunque, fuori dei casi previsti dall'art. 635 cod. pen., deturpasse o imbrattasse cose mobili o immobili altrui, e veniva stabilito che tale condotta fosse punita, a querela della persona offesa, con una multa.

Con l'art. 13, comma 2, della legge 8 ottobre 1997, n. 352 (Disposizioni sui beni culturali), era stato inserito nell'art. 639 cod. pen. un secondo comma, che prevedeva una ipotesi aggravata del reato, punita alternativamente con la pena della reclusione o della multa, laddove il fatto fosse commesso su cose di interesse storico o artistico ovunque ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici.

Successivamente, la legge n. 94 del 2009 ha esteso, con l'art. 3, comma 3, lettere *b*) e *c*), l'ambito applicativo di tale fattispecie aggravata ai casi in cui il fatto sia commesso su beni immobili in generale (ipotesi espunta dal testo originario del primo comma, il quale è rimasto a disciplinare, unicamente, le condotte aventi a oggetto cose mobili altrui) o su mezzi di trasporto pubblici o privati; per la stessa fattispecie si è altresì prevista, con l'aggiunta all'art. 639 cod. pen. di un quarto comma (poi divenuto quinto), la procedibilità d'ufficio. Si è altresì previsto uno specifico inasprimento delle pene nei casi di recidiva (nuovo terzo comma dell'art. 639 cod. pen.).

Di seguito ancora, l'art. 16 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, ha introdotto nello stesso art. 639 un ulteriore comma dopo il quarto, recante la previsione di obblighi ripristinatori a carico del condannato, al cui adempimento può essere subordinato il beneficio della sospensione condizionale della pena.



L'art. 5, comma 2, lettera *a*), della legge n. 22 del 2022 ha poi abrogato «il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 639 del codice penale», che prevedeva l'ipotesi della commissione del fatto su cose di interesse storico o artistico, e l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della stessa legge ha introdotto il Titolo VIII-*bis* del codice penale, rubricato «Dei delitti contro il patrimonio culturale».

La legge 22 gennaio 2024, n. 6 (Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici e modifiche agli articoli 518-*duodecies*, 635 e 639 del codice penale) ha ulteriormente arricchito nei contenuti il secondo comma dell'art. 639 cod. pen., con il riferimento ai fatti di deturpamento e imbrattamento relativi a teche, custodie e altre strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali, esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, regioni, altri enti pubblici territoriali e ogni altro ente e istituto pubblico. L'art. 4, comma 1, lettera *c*), della stessa legge ha aggiunto, altresì, un nuovo quarto comma all'art. 639 cod. pen., che prevede il raddoppio delle pene stabilite nei commi precedenti quando il fatto sia commesso «in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico».

Infine, il recente decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito, con modificazioni, nella legge 9 giugno 2025, n. 80, all'art. 24, rubricato «Modifiche all'articolo 639 del codice penale per la tutela dei beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche», ha inasprito, inserendo un nuovo periodo nel secondo comma dell'art. 639 cod. pen., il trattamento sanzionatorio dei fatti di deturpamento e imbrattamento quando commessi su beni adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione cui il bene appartiene.

5.2.- Il complesso delle modifiche così introdotte persegue nuovi equilibri di politica criminale espressivi, comunque, della volontà del legislatore di irrigidire la risposta punitiva alla fenomenologia considerata, con riferimento alle singole categorie dei beni attinti e alle diverse circostanze in cui essa si manifesta.

6.- Quanto sopra premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 639 cod. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., sono inammissibili.

6.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella definizione delle ipotesi astratte di reato e nella determinazione delle relative pene, nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenze n. 46 del 2024 e altre, ivi citate) e con il limite della non manifesta irragionevolezza (sentenze n. 83 del 2025, n. 86 del 2024, n. 207 del 2023, n. 260 e n. 95 del 2022 e n. 62 del 2021).

6.2.- La scelta normativa censurata dal giudice *a quo* risponde all'esigenza di contrastare fenomeni di diffusa illegalità che si caratterizzano per l'offesa al decoro urbano, esigenza, questa, espressamente enunciata nel testo della legge n. 94 del 2009, il quale pone in evidenza la necessità di adottare misure più rigorose.

6.3.- È pur vero che, come riconosciuto da consolidata giurisprudenza di legittimità, il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui realizza rispetto a quello di danneggiamento un'offesa al medesimo bene attraverso una condotta che si differenzia soltanto per gli effetti che si fanno, via via, più incidenti sulla consistenza del bene attinto (tra le molte: Cass., sentenze n. 8826 del 2016 e n. 38574 del 2014).

Se il danneggiamento offende struttura e funzionalità del bene che, una volta inciso dalla condotta, potrà risultare definitivamente distrutto o disperso o comunque richiederà un più importante e oneroso intervento di ripristino, il deturpamento e l'imbrattamento toccano invece l'estetica del bene o la sua più superficiale consistenza, cosicché l'opera di ripristino sarà più agevolmente esperibile.

Ed è sostanzialmente proprio facendo leva sull'indicata sussidiarietà che il rimettente solleva il proprio dubbio di illegittimità costituzionale in ragione della dedotta manifesta irragionevolezza del diverso trattamento riservato dal legislatore a un fatto, quello di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, che, pur offendendo un medesimo bene, ma in misura inferiore rispetto al delitto di danneggiamento, ha conservato rilevanza penale nonostante l'espunzione dal codice penale, e la trasformazione in illecito civile, pecuniariamente sanzionato, del "vecchio" danneggiamento semplice.

6.4.- Ciò posto, vanno considerate le ragioni per le quali il legislatore ha inteso mantenere, con riguardo alle fattispecie in questione, una risposta sanzionatoria rigorosa, avuto riguardo, come chiarito, all'interesse collettivo a preservare il territorio urbano dal degrado, particolarmente a fronte dell'intensificarsi di fenomeni criminali volti a determinarlo.

Basti pensare alla nuova figura di reato di deturpamento introdotta dal richiamato d.l. n. 48 del 2025, come convertito, che opera sulla struttura della disposizione dell'art. 639 cod. pen., cui provvede a dare nuovi contenuti, e che esprime la chiara volontà del legislatore di irrigidire il trattamento punitivo di condotte in cui plurimi sono i beni



attinti. E si pensi, prima ancora, alla equiparazione del bene immobile altrui ai «mezzi di trasporto pubblici o privati», operata, come si è riferito, dall'art. 3, comma 3, lettera *b*), della legge n. 94 del 2009. Tali disposizioni evidenziano una dimensione collettiva del fenomeno penalmente rilevante, nella quale la condotta di deturpamento o imbrattamento non si configura più come una meno grave declinazione del delitto di danneggiamento - in forza della natura comune del bene protetto e del principio di sussidiarietà tra le due fattispecie - ma si pone come lesiva di un nuovo interesse, caratterizzato da una peculiare concezione dell'estetica avente autonoma e distinta rilevanza penale.

6.5.- Nel descritto quadro normativo, un intervento da parte di questa Corte nel senso auspicato dal rimettente - pur nella opinabilità della scelta legislativa concernente la perdurante rilevanza penale delle fattispecie di deturpamento o imbrattamento, a fronte del differente trattamento riconosciuto a talune ipotesi di danneggiamento - comporterebbe la necessità di un complessivo riassetto della disciplina sanzionatoria in materia, come tale precluso a questa Corte. Un siffatto intervento, infatti, sarebbe volto a isolare profili solo patrimoniali all'interno di quella che è ormai una fattispecie unitaria più ampia, comprensiva di una pluralità di beni, con conseguente superamento dei limiti del controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 259 del 2021).

7.- Argomentazioni del tutto analoghe conducono alla inammissibilità altresì della questione sollevata, in via subordinata, relativamente al regime di procedibilità d'ufficio del reato di deturpamento o imbrattamento di cose altrui previsto dall'art. 639, quinto comma, cod. pen.

8.- Per quanto esposto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 639 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, quinto comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250105



N. 106

Sentenza 6 maggio - 10 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Personale dipendente dell'Azienda Calabria Verde a tempo indeterminato - Inquadramento, in base a una previa domanda di passaggio o adeguamento contrattuale, o a una successiva manifestazione di interesse, nel profilo degli operatori esperti, con applicazione di contratto collettivo pubblico, anziché privato - Ricorso del Governo - Lamentata violazione principio di eguaglianza, della competenza esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Calabria 8 luglio 2024, n. 27, art. 1, comma 1, lettera *b*), e 2.
- Costituzione, art. 3 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2 della legge della Regione Calabria 8 luglio 2024, n. 27 (Modifiche della legge regionale n. 25/2013. Disposizioni in materia di forestazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 agosto 2024 e depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

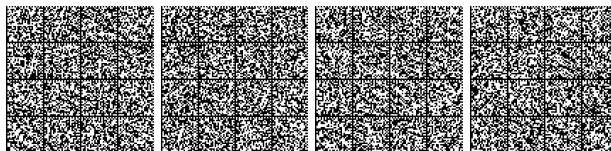
udita nell'udienza pubblica del 6 maggio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Di Rubbo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 26 agosto 2024, e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2 della legge della Regione Calabria 8 luglio 2024, n. 27 (Modifiche della legge regionale n. 25/2013. Disposizioni in materia di forestazione), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.



1.1.- In particolare, è impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della citata legge reg. Calabria n. 27 del 2024, là dove, inserendo i commi 5 e 6, modifica l'art. 11 della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 25 (Istituzione dell'Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna - Azienda Calabria Verde - e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna).

Questi ultimi prevedono che il personale dipendente di Azienda Calabria Verde, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in forza al comparto della sorveglianza idraulica dell'Azienda medesima, venga inquadrato secondo il Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali (triennio 2019-2021), sottoscritto il 16 novembre 2022, nel profilo degli Operatori esperti, ove abbia presentato domanda di passaggio o di adeguamento contrattuale dal 26 ottobre 2023 ed entro il 15 novembre 2023, o effettui, successivamente, una manifestazione d'interesse in tal senso. Tale inquadramento sarebbe disposto in luogo di quello riconducibile al vigente CCNL di natura privatistica previsto dall'art. 7-*bis* del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120 (Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2021, n. 155, nel cui ambito di applicazione rientrano tutti gli addetti ai lavori agricoli e forestali assunti con contratti di diritto privato dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Pertanto, la citata previsione regionale contrasterebbe, anzitutto, con gli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali riservano alla contrattazione collettiva la regolamentazione del rapporto di lavoro pubblico, in armonia con la costante giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima - ricorda il ricorrente - nel riconoscere la necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione sul territorio nazionale, a seguito della loro privatizzazione, ha ricondotto alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la disciplina del trattamento giuridico ed economico anche con riguardo al lavoro pubblico regionale. Tale disciplina è, dunque, retta - precisa il ricorrente - dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, mentre è precluso al legislatore regionale anche dettare una disciplina che riproduca le previsioni della fonte negoziale, per il divieto di novazione della fonte.

A conferma di tale costante orientamento è richiamata la sentenza n. 153 del 2021 di questa Corte, relativa a disposizioni regionali, ritenute dal ricorrente analoghe a quelle ora sottoposte a scrutinio, dichiarate costituzionalmente illegittime in quanto avevano anticipato in via provvisoria l'inquadramento del personale dell'Agenzia forestale della Regione autonoma della Sardegna nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale, determinandone anche il connesso trattamento retributivo, senza attendere il perfezionarsi delle procedure negoziali, con conseguente indebita sostituzione della fonte di disciplina del rapporto di lavoro, individuata dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 - contenente un principio fondamentale della materia - nella contrattazione collettiva.

Inoltre, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Calabria n. 27 del 2024 sarebbe in contrasto anche con l'art. 7-*bis* del d.l. n. 120 del 2021, come convertito, là dove dispone che per gli addetti ai lavori agricoli e forestali assunti con contratti di diritto privato dalle amministrazioni pubbliche per l'esecuzione in amministrazione diretta di una serie di attività (opere di bonifica, idraulico-forestali, idraulico-agrarie, di gestione forestale, di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi e in zone di interfaccia urbano-rurale, di forestazione e agrarie-florovivaistiche) «si applicano, nei limiti di spesa previsti a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti per le spese del personale delle pubbliche amministrazioni, i relativi contratti o accordi collettivi nazionale, regionali e provinciali».

A tal proposito, il ricorrente segnala che, peraltro, il citato CCNL di natura privatistica è stato sottoscritto in data 9 dicembre 2021 dai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusa la Conferenza delle Regioni, senza alcuna riserva da parte della Regione Calabria.

La disposizione regionale impugnata, pertanto, prevedendo l'applicazione del CCNL del comparto funzioni locali (settore pubblico) in luogo del CCNL di natura privatistica indicato dal citato art. 7-*bis* del d.l. n. 120 del 2021, come convertito, si porrebbe in contrasto con quest'ultimo e, quindi, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., considerata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

1.2.- È, inoltre, impugnato l'art. 2 della legge reg. Calabria n. 27 del 2024, là dove contiene la clausola di invarianza finanziaria e dispone, quindi, che dall'attuazione della medesima legge «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari».

Il ricorrente contesta la fondatezza di tale assunto e ritiene che la previsione dell'applicazione del CCNL funzioni locali 2019-2021 agli operai idraulico-forestali dell'Azienda Calabria Verde determini maggiori oneri, in contrasto con i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.



Il ricorrente segnala, al riguardo, che gli oneri relativi all'applicazione del CCNL funzioni locali 2019-2021 risulterebbero sottostimati, in quanto non terrebbero conto dell'adeguamento contrattuale relativo al triennio 2022-2024, nonché del trattamento economico accessorio da corrispondere, oltre che degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione. Peraltro, il transito del medesimo personale nel CCNL funzioni locali 2019-2021 sarebbe suscettibile di determinare la duplicazione di trattamenti accessori derivante dal cumulo delle disposizioni dei CCNL del settore privato e del settore pubblico, in conseguenza dell'originario inquadramento del medesimo personale nel livello degli operai qualificati, ai sensi del CCNL e del Contratto integrativo regionale di lavoro (CIRL) per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria.

1.3.- Le «disposizioni censurate», infine, determinerebbero la violazione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge stabilito dall'art. 3 Cost., in quanto opererebbero una irragionevole disparità di trattamento nei confronti del restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel CCNL funzioni locali 2019-2021.

1.4.- Con riferimento a tutte le censure promosse, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come la normativa regionale in esame presenti evidenti similitudini con le disposizioni della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL) dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la citata sentenza n. 153 del 2021, anch'esse censurate in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in materia, rispettivamente, di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 3 Cost.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Calabria, chiedendo che venga dichiarato inammissibile, o non fondato, il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La difesa regionale premette che Azienda Calabria Verde (che ha sostituito l'Agenzia forestale regionale - AFOR) è un ente strumentale della Regione Calabria, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico non economico e di autonomia amministrativa, organizzativa, tecnica, patrimoniale, contabile e finanziaria. A tale ente (così come al precedente) è stato demandato l'esercizio delle funzioni e delle attività in materia di foreste, forestazione e politiche della montagna, nel quadro della programmazione regionale e secondo le direttive impartite dalla Regione, in armonia con gli obiettivi e gli orientamenti delle politiche comunitarie, nazionali e regionali.

La difesa regionale precisa che, nonostante la dotazione organica della richiamata Azienda - puntualmente disciplinata dall'art. 11 della legge regionale n. 25 del 2013 - sia di varia derivazione, le norme oggetto di censura riguarderebbero il solo comparto della sorveglianza idraulica: e, quindi, il personale transitato dall'AFOR, in liquidazione (richiamato alla lettera d del comma 1 del medesimo art. 11), assunto in applicazione della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2009, n. 31 (Norme per il reclutamento del personale - Presidi idraulici), all'esito di procedure selettive effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento e in quelle di mobilità sulla base della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro).

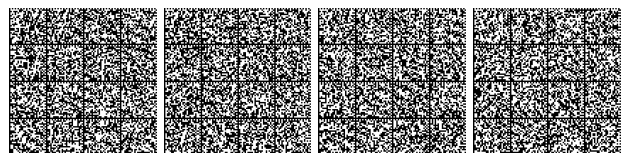
La Regione ricorda, inoltre, che la Corte di cassazione ha affermato che tale personale - in quanto già dipendente dell'AFOR, ente pubblico non economico, cui, come detto, è subentrata Azienda Calabria Verde - rientra nel comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali. Pertanto, una volta venuta a regime la normativa sul pubblico impiego privatizzato, il richiamo allora operato dalla legge regionale ai contratti di lavoro vigenti non avrebbe più dovuto essere inteso come «riferibile alla contrattazione di diritto comune, bensì alla specifica contrattazione collettiva pubblica del comparto di appartenenza» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 27 maggio 2015, n. 10973), in specie al CCNL del personale non dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali (art. 1.1), come individuato dal Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018), in attuazione di quanto prescritto dal Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001.

Sulla base di tale orientamento - prosegue la difesa regionale - la giurisprudenza di merito, a fronte del mancato adeguamento dei contratti di lavoro in essere, ne ha accertato la nullità, nella parte in cui operavano il rinvio al CCNL di diritto comune, per violazione di norme di carattere imperativo.

2.2.- Tanto premesso, la Regione Calabria ritiene, anzitutto, che l'art. 7-bis del d.l. n. 120 del 2021, come convertito, asseritamente violato dalla disposizione impugnata, non sia pertinente alla tipologia di rapporti di lavoro di cui si discute.

Vi sarebbe, infatti, una differenza sostanziale tra le categorie di lavoratori disciplinate dal citato articolo rispetto a quelle oggetto delle disposizioni regionali impuginate, che si desumerebbe dalla diversa modalità di reclutamento del personale, dalle finalità dell'assunzione e, infine, dalle modalità di esecuzione dei lavori.

La norma statale richiamata in ricorso, inoltre, in quanto introdotta per effetto della legge n. 155 del 2021, non si attagierebbe, in assenza di una disposizione che ne consenta espressamente l'applicazione in via retroattiva, ai risalti



contratti del personale di cui all'art. 11, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Calabria n. 25 del 2013, oggetto invece, della normativa regionale impugnata.

Né risulterebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 153 del 2021, in quanto la normativa calabrese impugnata - diversamente da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza - si limiterebbe ad operare una mera ricognizione delle fonti di disciplina del rapporto, rinviando, nell'esercizio delle funzioni ordinamentali e senza disciplinare il rapporto medesimo, alla contrattazione collettiva di settore.

Sulla base dei richiamati argomenti, sarebbe, pertanto, priva di fondamento la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Calabria n. 27 del 2024.

Del pari, non fondata sarebbe la censura di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, rivolta all'art. 2 della medesima legge regionale, considerato che sia dalla relazione tecnico-finanziaria, sia dalle conclusioni del Dipartimento economia e finanze della Regione si evincerebbe non solo l'assenza di maggiori oneri, conseguente all'applicazione del CCNL comparto funzioni locali 2019-2021, ma addirittura la riduzione complessiva del costo del personale.

Quanto, poi, alla censura di violazione dell'art. 3 Cost., la Regione anzitutto ne eccepisce la inammissibilità per genericità, considerato che non sarebbero adeguatamente individuate né le «disposizioni censurate», né il *tertium comparationis*.

Nel merito, non vi sarebbe alcuna violazione del principio di uguaglianza, in quanto le disposizioni impugnite non introdurrebbero alcuna disparità di trattamento nei confronti del restante personale pubblico, già disciplinato dal CCNL funzioni locali 2019-2021. Al contrario, le previsioni regionali sarebbero finalizzate a rimediare alla già esistente e iniqua disparità di trattamento, agevolando il corretto inquadramento del personale transitato in Azienda Calabria Verde.

3. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, in cui ha ribadito gli argomenti svolti nell'atto introduttivo a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impuginate.

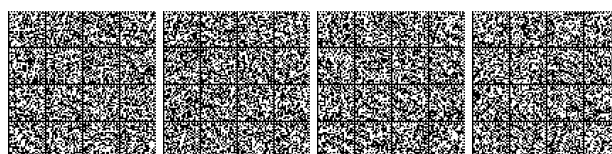
4.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 32 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2 della legge reg. Calabria n. 27 del 2024, in riferimento complessivamente agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

L'art. 1, comma 1, lettera *b*), della citata legge reg. Calabria n. 27 del 2024 è impugnato nella parte in cui, inserendo i commi 5 e 6 nell'art. 11 della legge reg. Calabria n. 25 del 2013, dispone che il personale dipendente di Azienda Calabria Verde, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in forza al comparto della sorveglianza idraulica dell'Azienda medesima, è inquadrato in base al CCNL funzioni locali 2019-2021, nel profilo degli Operatori esperti, ove abbia presentato domanda di passaggio o di adeguamento contrattuale nel periodo compreso fra il 26 ottobre e il 15 novembre 2023 o, successivamente, manifesti il suo interesse in tal senso. Tale previsione si porrebbe in contrasto anzitutto con gli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali riservano alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, nonché con l'art. 7-bis del d.l. n. 120 del 2021, come convertito, secondo cui agli addetti ai lavori agricoli e forestali assunti con contratti di diritto privato dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, si applicano i relativi contratti o accordi collettivi nazionale, regionali e provinciali. La disposizione regionale interverrebbe a regolare il rapporto di lavoro pubblico dei dipendenti di Azienda Calabria Verde, in specie degli addetti alla sorveglianza idraulica, prevedendo l'applicazione del regime stabilito dal CCNL funzioni locali 2019-2021, di diritto pubblico, al posto di quello regolato dal CCNL relativo ai forestali, di natura privatistica, cui rinvia la norma statale, così invadendo la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Dalla richiamata previsione deriverebbe, inoltre, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge reg. Calabria n. 27 del 2024. Quest'ultima disposizione, statuendo che dall'attuazione della legge regionale in esame «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari», si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che l'applicazione del CCNL funzioni locali 2019-2021 a una più ampia categoria di personale dipendente comporterebbe inevitabilmente maggiori oneri a carico del bilancio regionale.



Infine, il ricorrente lamenta che le «disposizioni censurate» violerebbero il principio di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge stabilito dall'art. 3 Cost., in quanto opererebbero «una irragionevole disparità di trattamento nei confronti del restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel CCNL del comparto delle Funzioni locali».

2.- Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Calabria in riferimento alla questione di violazione dell'art. 3 Cost., promossa nei confronti delle «disposizioni censurate». La difesa regionale sostiene che nel ricorso non siano precisamente indicate le disposizioni impugnate, né sia identificato alcun *tertium comparationis*.

2.1.- L'eccezione è fondata.

Secondo l'ormai costante giurisprudenza costituzionale, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 169 del 2024).

Nella specie, gli indicati requisiti non sono soddisfatti.

Sebbene sia agevole - di contro a quanto sostenuto dalla difesa regionale - desumere dal tenore letterale del ricorso che la censura di violazione dell'art. 3 Cost. è riferita a entrambe le disposizioni, già impugnate sotto altri profili, tale censura è rivolta alle medesime in maniera indifferenziata.

La pretesa irragionevole disparità di trattamento nei confronti del «restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel CCNL del comparto delle Funzioni locali» non è riferita allo specifico contenuto precettivo di nessuna delle due e, comunque, non è suffragata da adeguati argomenti, restando peraltro oscuro, in quanto solo genericamente evocato, il riferimento al «restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel CCNL del comparto delle Funzioni locali» che risulterebbe destinatario di un trattamento deteriore.

Deve, pertanto, dichiararsi l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

3.- Passando all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Calabria n. 27 del 2024, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., occorre, in linea preliminare, richiamare il peculiare contesto normativo in cui tale disposizione regionale si inserisce.

3.1.- Nel settore forestale, sin da epoca risalente, la necessità di assicurare la realizzazione di una serie di interventi (fra cui il rimboschimento, ma anche il controllo idraulico) connessi a specifiche esigenze è stata soddisfatta, da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante l'assunzione, specie in determinati periodi dell'anno, di manodopera destinata ai cantieri, con contratti di diritto privato. Tale prassi, dapprima autorizzata dall'articolo unico della legge 12 aprile 1962, n. 205 (Disposizioni particolari per l'assunzione di mano d'opera da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali) «per la durata necessaria all'esecuzione dei singoli lavori ed in ogni caso per un periodo non superiore ai sessanta giorni», fu poi consolidata dalla previsione contenuta nella legge 5 aprile 1985, n. 124 (Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste), che riconobbe la possibilità di ricorrere ad assunzioni di personale operaio con contratto di diritto privato a tempo indeterminato «per lo svolgimento di attività non stagionali, qualitativamente e professionalmente più elevate» (così nella relazione illustrativa), in considerazione della diffusione delle varie forme di amministrazione diretta dei lavori già facenti capo all'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali. A tali indicazioni si adeguarono anche le normative regionali, pur nella varietà delle modalità di gestione del settore, in molti casi affidate a enti strumentali, in riferimento alle funzioni e ai beni della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali in materia di agricoltura e foreste trasferiti alle regioni già a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382). La disciplina del rapporto di lavoro degli operai idraulico-forestali dipendenti di enti locali, comunità montane, enti pubblici, aziende speciali o «altri enti che, con finanziamento pubblico ed in amministrazione diretta, o in affidamento a cooperative o enti ed imprese di altra natura svolgano attività di [...] sistemazione e manutenzione idraulico-forestale» (art. 1 del Contratto collettivo nazionale di lavoro 13 giugno 1991 - Settori: Agroindustriale - Idraulico-forestale e idraulico-agraria) è stata così affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro per il comparto agroindustriale, idraulico-forestale e idraulico-agrario, nonché alle integrazioni demandate alla relativa contrattazione collettiva regionale.



Tale assetto si è conservato anche all'indomani della privatizzazione del lavoro pubblico e all'entrata in vigore del d.lgs. n. 165 del 2001, che, tuttavia, agli artt. 40 e seguenti, ha disciplinato la contrattazione collettiva inerente ai vari comparti e aree del lavoro pubblico, dettandone le specifiche procedure e condizioni, anche ai fini della definizione dei medesimi comparti e aree.

In linea con tali indicazioni normative, la Corte di cassazione, proprio in relazione alle vicende di alcuni operai idraulico-forestali transitati dall'AFOR ad Azienda Calabria Verde (ente strumentale della Regione, subentrato all'AFOR), ha ritenuto che, una volta venuta a regime la normativa sul pubblico impiego privatizzato, ai medesimi non si sarebbero più potuti applicare i contratti di lavoro di diritto comune, ma solo «la specifica contrattazione collettiva pubblica del comparto di appartenenza» (Cass., n. 10973 del 2015). Tuttavia, con riguardo alla medesima categoria di dipendenti di enti strumentali di altre regioni, si è affermato che «l'applicazione del CCNL di diritto privato non osta alla qualificazione del rapporto in termini di lavoro pubblico contrattualizzato» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 18 febbraio 2025, n. 4236; nello stesso senso, fra le altre, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 5 settembre 2024, n. 23894).

Di recente, in sede di conversione del d.l. n. 120 del 2021, è stato poi inserito l'art. 7-bis secondo il quale agli addetti ai lavori agricoli e forestali «assunti con contratti di diritto privato dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l'esecuzione in amministrazione diretta dei lavori concernenti le opere di bonifica, idraulico-forestali, idraulico-agrarie, di gestione forestale, di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi e in zone di interfaccia urbano-rurale, di forestazione e agrarie-florovivaistiche si applicano, nei limiti di spesa previsti a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti per le spese del personale delle pubbliche amministrazioni, i relativi contratti o accordi collettivi nazionale, regionali e provinciali».

3.2.- In questo complesso contesto normativo si collocano le disposizioni della legge reg. Calabria n. 27 del 2024, con cui quest'ultima ha stabilito l'inquadramento nel CCNL funzioni locali 2019-2021, di diritto pubblico, del personale addetto alla sorveglianza idraulica di Azienda Calabria Verde, legato a quest'ultima da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

La difesa resistente - con il conforto della relazione illustrativa alla proposta di legge regionale in esame - asserisce che tale previsione è stata adottata con l'obiettivo di «aderire all'indirizzo fornito dall'autorità giudiziaria in merito all'applicazione del CCNL Enti locali ai lavoratori dipendenti dell'Azienda Calabria Verde». Tale indirizzo era stato espresso nella già citata sentenza della Corte di cassazione (ancora, Cass. n. 10973 del 2015) ed è stato seguito da numerose pronunce di condanna della giurisprudenza di merito. In tali pronunce si è ribadito che, a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, ai lavoratori dipendenti di Azienda Calabria Verde (ente ascrivibile agli enti pubblici non economici), assunti a mezzo di procedure selettive ai sensi dell'art. 16 della legge n. 56 del 1987 (richiamate dalla legge reg. Calabria n. 31 del 2009), va applicato il contratto collettivo di lavoro di diritto pubblico relativo allo specifico comparto al posto del contratto di lavoro idraulico-forestale di diritto privato. Su tali basi, la Regione contesta la riferibilità al caso di specie dell'art. 7-bis del d.l. n. 120 del 2021, come convertito, asseritamente violato dalla norma impugnata, in quanto tale previsione non sarebbe pertinente alla tipologia di rapporti di lavoro di cui si discute, di natura pubblicistica, e sostiene che la disposizione regionale censurata si limiti a ottemperare ai rilievi della Corte di cassazione (oltre che dei giudici di merito), fornendo chiarificazioni sul corretto quadro regolatorio di riferimento, altrimenti non agevolmente identificabile.

3.3.- La questione è inammissibile.

Il ricorrente, nel denunciare la violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, contesta la scelta del legislatore regionale di aver ricondotto l'inquadramento degli operai addetti alla sorveglianza idraulico-forestale al CCNL funzioni locali 2019-2021, anziché al CCNL di diritto privato degli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria. Nulla, tuttavia, dice né sulle ragioni per cui si dovrebbe continuare a dare seguito a tale tipo di contrattazione collettiva di natura privatistica piuttosto che a quella pubblicistica, né a sostegno dell'applicabilità agli operai forestali di Azienda Calabria Verde dell'art. 7-bis del d.l. n. 120 del 2021, come convertito, che si assume violato. Neppure si fa menzione, peraltro, delle vicende giudiziarie all'origine delle disposizioni regionali impuginate, neanche in replica agli argomenti difensivi della Regione.

Manca, nel ricorso, qualsivoglia riferimento alla peculiare evoluzione normativa che, sin da epoca risalente, ha contraddistinto le modalità di assunzione degli operai addetti alla sorveglianza idraulica da parte di pubbliche amministrazioni ed enti pubblici non economici. Difetta ogni analisi della complessità della situazione, determinatasi già



all'indomani della privatizzazione del lavoro pubblico, in un settore diviso fra il riconoscimento della natura pubblicistica del rapporto di lavoro e la perdurante applicazione della contrattazione di natura privatistica. È omesso un sia pur minimo accenno alle connesse, e non uniformi, indicazioni giurisprudenziali degli stessi giudici di legittimità, che rivelano l'assenza di un contesto normativo di riferimento chiaro e univoco.

Tutto ciò ostacola irrimediabilmente l'esame nel merito delle questioni promosse.

Il mancato confronto con il quadro normativo e giurisprudenziale di necessario riferimento si traduce, infatti, in una non adeguata motivazione del vizio di legittimità costituzionale dedotto e determina l'inammissibilità della questione (sentenze n. 95 e n. 89 del 2024).

4.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 27 del 2024 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. deve essere dichiarata inammissibile.

4.1.- Il ricorrente impugna il citato art. 2, sostenendo che quanto da esso statuito circa l'insussistenza di «nuovi o maggiori oneri finanziari», derivanti «[d]all'attuazione della presente legge», sia privo di fondamento: l'applicazione del CCNL funzioni locali 2019-2021 ai dipendenti di Azienda Calabria Verde determinerebbe inevitabilmente maggiori oneri. Tale previsione sarebbe, pertanto, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nel denunciare tale violazione, tuttavia, il ricorso non individua in alcun modo né i principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero specificamente violati dalla disposizione impugnata, né le norme interposte che dovrebbero contenerli, limitandosi ad affermare in modo generico che la medesima determina un aumento della spesa regionale, senza denunciare l'eventuale violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle maggiori spese o dell'equilibrio di bilancio. Né sono, peraltro, forniti argomenti sufficienti a dimostrare la pretesa maggiore onerosità per il bilancio regionale derivante dall'applicazione del CCNL funzioni locali 2019-2021 rispetto al CCNL relativo agli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria, pur in presenza di indicazioni di segno opposto nei lavori preparatori della legge regionale in esame.

In conseguenza della genericità e insufficienza della motivazione, la censura di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riferita all'art. 2 della legge reg. Calabria n. 27 del 2024 non supera il vaglio di ammissibilità e non ne consente l'esame nel merito (sentenze n. 169 e n. 68 del 2024, n. 253 e n. 71 del 2022, n. 244 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), e 2 della legge della Regione Calabria 8 luglio 2024, n. 27 (Modifiche della legge regionale n. 25/2013. Disposizioni in materia di forestazione), promosse, complessivamente, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 107

Sentenza 9 giugno - 15 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Evasione dagli arresti domiciliari - Applicabilità, secondo il diritto vivente, anche all'indagato, oltre che all'imputato - Denunciata violazione del principio di tassatività e determinatezza - Non fondatezza della questione.

- Codice penale, art. 385, terzo comma.
- Costituzione, art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

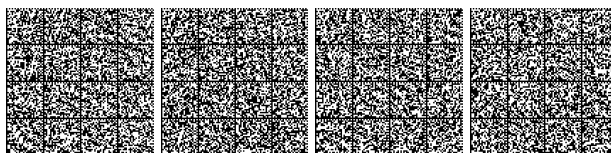
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 385, terzo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Pisa, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di H. D. con ordinanza del 18 marzo 2024, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 marzo 2024, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Pisa, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25 della Costituzione, dell'art. 385, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede, secondo il diritto vivente, che l'indagato possa essere punito per l'evasione dal regime degli arresti domiciliari, nonostante la lettera della norma faccia riferimento esclusivamente all'imputato.

1.1.- Il giudice rimettente, investito del processo penale nei confronti di persona imputata del reato di cui all'art. 385 cod. pen. di evasione dagli arresti domiciliari, espone che H. D., a seguito dell'arresto in flagranza avvenuto in data 14 dicembre 2019, in attesa del giudizio di convalida, era stato sottoposto agli arresti domiciliari presso l'abitazione del fratello e, in data 16 dicembre 2019, in occasione di attività di notificazione da parte della polizia giudiziaria, gli operanti ne avevano accertato l'assenza ingiustificata dall'abitazione per un periodo di tempo significativo.



Nei confronti dell'imputato, con riferimento al procedimento penale per il quale il pubblico ministero aveva disposto gli arresti domiciliari in attesa del giudizio di convalida, al momento dell'evasione non era stata ancora esercitata l'azione penale, essendo stata fissata, in data 17 dicembre 2019, l'udienza di convalida innanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Pistoia per i reati oggetto del suddetto arresto in flagranza e nessun decreto di vocatio in *ius* era stato emesso.

Sottolinea, dunque, il giudice *a quo* che la posizione di H. D. nel procedimento per il quale era stato ristretto, al momento dell'evasione, era quella di «persona sottoposta alle indagini preliminari» e non di «imputato».

1.2.- Tanto premesso, il rimettente rileva che, in base al diritto vivente, il terzo comma dell'art. 385 cod. pen. viene applicato anche all'evasione dagli arresti domiciliari della persona sottoposta alle indagini preliminari, pur se la disposizione parla unicamente di «imputato».

Il giudice *a quo* rammenta che il censurato terzo comma è stato sostituito dall'art. 29 della legge 12 agosto 1982, n. 532 (Disposizioni in materia di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei provvedimenti di sequestro - Misure alternative alla carcerazione preventiva), in epoca antecedente alla riforma del codice di rito che ha introdotto la figura della persona sottoposta alle indagini preliminari, prima di allora non esistente. L'art. 78 del codice di rito previgente, infatti, stabiliva che «[a]ssume la qualità di imputato chi, anche senza ordine dell'autorità giudiziaria, è posto in stato di arresto a disposizione di questa ovvero colui al quale in un atto qualsiasi del procedimento viene attribuito il reato».

Egli si dice consapevole del fatto che il diritto vivente si ispiri ad una *ratio* storica e risponda a esigenze di continuità della norma, in difetto di modifiche della disposizione a seguito dell'introduzione della figura dell'indagato.

Dirimente sarebbe, però, la considerazione che la lettera della disposizione censurata precluderebbe un'interpretazione estensiva, in quanto essa non prevede quale soggetto attivo anche l'indagato, ingenerando in tal modo una distinzione tra le due posizioni (imputato e indagato), con riferimento alle quali non apparirebbe plausibile il ricorso all'interpretazione estensiva, atteso che, nell'ambito della portata semantica del concetto di imputato, non potrebbe essere incluso anche quello di indagato.

Né tali sostantivi («indagato», «imputato») potrebbero affondare il loro significato nel linguaggio comune o in mutevoli esegesi semantiche, essendo, propriamente ed esclusivamente, definiti dal linguaggio tecnico del codice di procedura penale. Al riguardo, l'art. 60, comma 1, del vigente codice di procedura penale, dispone che assume la qualità di «imputato» colui nei confronti del quale è esercitata l'azione penale e, di conseguenza, prima di tale momento, il soggetto nei cui confronti sono svolti accertamenti penali ricopre il ruolo di «indagato». Questa differenziazione imporrebbe che il significato dell'elemento costitutivo «imputato», quale soggetto attivo del reato di cui all'art. 385, terzo comma, cod. pen., debba essere rinvenuto nella normativa processuale vigente, la quale distingue nettamente tale figura da quella dell'«indagato», determinando, letteralmente, l'irrelevanza penale dei fatti commessi dall'indagato in ragione dell'assenza di una espressa previsione normativa. In un contesto semantico come quello rappresentato, far rientrare nella categoria di «imputato» anche la figura dell'«indagato» configurerebbe, infatti, un'operazione analogica in *malam partem*.

Né - prosegue il rimettente - la prospettazione potrebbe essere smentita dall'obiezione secondo cui, in base alla normativa penale sostanziale, vi sarebbe identità tra imputato e indagato. E ciò in quanto si tratterebbe non di concetti comuni, ma di concetti tecnici, chiaramente ed esclusivamente definiti dal codice di procedura penale vigente, che non trovano altre definizioni né nel codice penale, né in altre «branche del sapere». Né potrebbero essere equiparati a quei concetti, ugualmente tecnici, ma utilizzati dal legislatore penale sostanziale in senso atecnico, in quanto le categorie di imputato e di indagato sarebbero nettamente ed esclusivamente definite dal codice di rito e, al di là di tale collocazione, non si rinverrebbero altrove altri significati.

D'altronde - si prosegue - l'equiparazione tra imputato e indagato voluta dall'art. 61, comma 2, cod. proc. pen., non sarebbe traslabile a fini sanzionatori, trattandosi di una previsione espressamente in favore del reo. Tale disposizione avrebbe, infatti, una finalità di garanzia, come si evince non solo dalla rubrica della norma («Estensione dei diritti e delle garanzie dell'imputato»), ma soprattutto dai lavori preparatori - i quali segnalano l'intento «di superare agevolmente il problema tecnico, di non scarso rilievo, rappresentato dalla necessità di fare esplicito riferimento all'indiziato o alla persona nei cui confronti vengono compiuti atti d'indagine ogni volta che, non trattandosi di diritti o garanzie, non fosse risultata applicabile inequivocamente la disposizione estensiva di cui al comma 1» (così testualmente, la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, pag. 29) - e dalla stessa legge-delega. Sotto tale ultimo profilo, si evidenzia che l'attribuzione di una portata sfavorevole al reo potrebbe integrare un'ipotesi di eccesso di delega atteso che la legge delega ammetteva unicamente estensioni in *bonam partem*. L'art. 2, comma 1, numero 36), della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di proce-



dura penale), nel determinare i criteri direttivi, fa, infatti, riferimento all'«assunzione della qualità di imputato da parte della persona cui è attribuito un reato nella richiesta del giudizio immediato o direttissimo o per decreto, dell'udienza preliminare, ovvero nella richiesta di una misura di coercizione personale o reale, o comunque nei cui confronti viene formulata una imputazione; estensione delle garanzie previste per l'imputato alla persona nei cui confronti vengono compiuti atti suscettibili di utilizzazione probatoria nell'udienza preliminare, nel giudizio o comunque a fini decisori». Si considera, infine, che, pur a voler attribuire alla norma di cui all'art. 61, comma 2, cod. proc. pen., una portata generale, anche in malam partem, la sua estensione al di là della sfera processuale e, quindi, anche nella dimensione sanzionatoria, in assenza di una espressa previsione, profilerebbe deficit di tassatività e determinatezza.

E, dunque, il rimettente - pur convinto, da un lato, che il diritto vivente sia correttamente ispirato alla *ratio* del legislatore storico e al ragionevole ed evidente intento pratico di equiparare la posizione dell'indagato a quella dell'imputato, anche in una razionale prospettiva di continuità, e, dall'altro lato, che la mancata espressa previsione debba essere ricondotta ad una mera svista del legislatore, la cui volontà sarebbe invece stata quella di equiparare le due figure - afferma che, in un sistema di legalità formale, di tassatività e determinatezza, volto a tutelare la libertà di autodeterminazione, la svista del legislatore, che determina una estensione della punibilità, «non può mai ricadere sull'individuo».

Il rimettente sostiene, infine, la superabilità anche della possibile ulteriore obiezione, secondo cui la dizione di cui all'art. 385, terzo comma, cod. pen., nella parte relativa all'evasione dagli arresti domiciliari, sarebbe da intendersi come norma meramente ricognitiva, in quanto tale fattispecie sarebbe già ricompresa nella portata semantica di cui al primo comma. È vero che le espressioni normative «legalmente arrestato» e «detenuto», contenute nel primo comma della disposizione, ben potrebbero - secondo un'interpretazione estensiva sorretta dal senso comune, che potrebbe equiparare arrestato e detenuto perché entrambi privati della libertà personale - ricomprendere anche le ipotesi di evasione dell'indagato dagli arresti domiciliari; tuttavia - obietta il giudice *a quo* -, la previsione di cui al primo comma dell'art. 385 cod. pen. dovrebbe essere necessariamente letta in combinato disposto con quella di cui al terzo comma che, per l'appunto, prevede l'ipotesi di evasione domiciliare. Una tale enucleazione espressa di evasione dagli arresti domiciliari, in virtù del principio di conservazione del significato degli enunciati normativi, impedirebbe di attribuire, alla disposizione di cui al primo comma, il significato estensivo sopra ipotizzato. In altri termini, sarebbe proprio la presenza del terzo comma a rendere applicabile il primo esclusivamente ai casi di «evasione dalle sbarre». Peraltro - prosegue il rimettente -, pur a non voler condividere tale impostazione, e a voler attribuire al terzo comma valore meramente ricognitivo, la lettura coordinata dei commi primo e terzo determinerebbe un'incertezza normativa, atteso che, secondo l'ottica estensiva rappresentata, il primo comma si applicherebbe a ogni evaso (anche all'indagato in regime di arresti domiciliari), mentre il terzo comma soltanto all'imputato. Si determinerebbe, quindi, un cortocircuito del principio di tassatività e determinatezza e, in ogni caso, «vi sarebbe sì la previsione del reato, ma non nelle forme espresse», come, invece, viene «richiesto dal principio di legalità formale».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

2.1.- Secondo una prima eccezione, il giudice, al fine di assolvere l'imputato, ben avrebbe potuto percorrere l'opzione interpretativa che considera costituzionalmente imposta, invece di quella indicata dalla giurisprudenza, che giuridicamente non lo vincola, rimanendo egli libero nell'interpretazione della norma, giusta l'art. 101, secondo comma, Cost., senza alcun obbligo di sottoporre a questa Corte questioni di legittimità costituzionale.

Una seconda eccezione di inammissibilità è rivolta all'asserito difetto di rilevanza.

Per quanto sostenuto dallo stesso rimettente, la penale responsabilità dell'imputato potrebbe derivare, in tesi, già dal primo comma dell'art. 385 cod. pen.

Essendo oggetto dell'incidente di costituzionalità unicamente il successivo terzo comma, quand'anche venisse accolta la questione nei termini prospettati dal rimettente - e venisse quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, di tale disposizione, - si riespanderebbe la vocazione incriminatrice del primo comma che, come espressamente ammesso nella stessa ordinanza di remissione, genericamente riferendosi a chi, «legalmente arrestato o detenuto», evade, ben potrebbe ricomprendere anche le ipotesi di evasione dell'indagato dagli arresti domiciliari.

Sempre in punto di ammissibilità, sotto il diverso profilo del difetto di motivazione viene segnalato, infine, che il giudice *a quo* si limiterebbe a un generico richiamo a un consolidato diritto vivente, senza dare in alcun modo conto del ragionamento a esso sotteso e dell'esegesi formatasi nella giurisprudenza nomofilattica sul rapporto tra il primo e il terzo comma dell'art. 385 cod. pen.



2.2.- La questione sollevata sarebbe, comunque, non fondata.

Innanzitutto, il ragionamento sviluppato nell'ordinanza di rimessione si baserebbe su una premessa non corretta e, cioè, la convinzione che il diritto positivo non preveda in modo espresso l'incriminazione dell'indagato, ma soltanto quella dell'imputato.

Non si terrebbe, però, in adeguato conto che l'art. 61 cod. proc. pen., dopo aver disposto, al comma 1, che «[i] diritti e le garanzie dell'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini preliminari», al comma 2 prevede espressamente che a quest'ultima persona «si estende ogni altra disposizione relativa all'imputato, salvo che sia diversamente stabilito».

Il giudice *a quo*, pur confrontandosi con tale dato normativo, svilupperebbe argomentazioni non convincenti. Egli, da un lato, afferma che l'art. 61 cod. proc. pen. costituirebbe una previsione espressiva del principio del favor rei, come evincibile, tra l'altro, dalla rubrica, con la conseguenza che non potrebbe essere evocato per un'ermeneusi la cui *ratio* è sfavorevole al reo; dall'altro lato, sostiene che la sua natura di norma processuale ne precluderebbe l'applicazione anche nell'ambito del diritto penale sostanziale, ravvisandosi, altrimenti, rischi in punto di tassatività e determinatezza.

A tale impostazione l'Avvocatura generale dello Stato muove alcune obiezioni: a) quanto al primo profilo, a prescindere dall'irrelevanza della rubrica di una disposizione - che non è essa stessa norma -, l'art. 61 cod. proc. pen., pur se, al primo comma, fa espresso riferimento a «diritti» e «garanzie», al secondo comma si occupa di «ogni altra disposizione», dovendo, quindi, con tale locuzione necessariamente intendersi altre disposizioni, diverse da quelle riferite a diritti e garanzie di cui al comma precedente; con la conseguenza che essa potrebbe senza dubbio applicarsi anche all'art. 385 cod. pen. e, in generale, alle norme incriminatrici soggettivamente orientate nei confronti dell'imputato; b) quanto al secondo profilo, la circostanza che la disposizione sia contenuta nel codice di rito non implicherebbe che questa sia insuscettibile di soddisfare il principio di legalità in materia penale sostanziale; questo richiede che sia una norma di legge a prevedere l'incriminazione, con la conseguenza che l'equiparazione tra imputato e indagato, anche ai fini dell'incriminazione ex art. 385 cod. pen., avrebbe, dunque, copertura normativa di rango primario, a nulla rilevando che essa sia collocata nel codice di rito anziché in quello sostanziale.

Ciò premesso, la difesa statale si sofferma sulla complessiva incoerenza logica del ragionamento sviluppato dal giudice rimettente.

Egli, infatti, per un verso, sostiene che, per accertare il rispetto del principio di legalità in materia penale, sia necessario interpretare le disposizioni valorizzando prioritariamente il canone ermeneutico della letteralità, tanto che, pur dando egli stesso atto dell'evidente *ratio* sottesa all'art. 385 cod. pen., che spingerebbe verso una possibile interpretazione nel senso della assimilazione indagato-imputato, ne chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale sulla base del mero dato letterale, senza utilizzare altri criteri. Per altro verso, però, all'atto dell'esegesi dell'art. 61, comma 2, cod. proc. pen., fa ricorso ad altri canoni ermeneutici, in particolare al criterio storico e alla ricerca della *ratio legis*, sostenendo che, al di là del dato letterale, l'interpretazione storica della disposizione renderebbe evidente la *ratio* in bonam partem di estensione di diritti e garanzie dell'imputato all'indagato.

Il rimettente, nella prospettazione della questione, cadrebbe, quindi, in palese contraddizione. Delle due l'una: o si privilegia un'interpretazione puramente oggettiva e letterale, che induce a sollevare dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 385 cod. pen., e allora viene in aiuto l'art. 61, comma 2, cod. proc. pen., che soddisfa il principio di legalità quanto all'equiparazione tra indagato e imputato anche nella prospettiva del reato di evasione; oppure si privilegia un'interpretazione più aperta anche a criteri esegetici diversi da quello letterale (e, segnatamente, al criterio storico della ricerca della volontà della legge), con la conseguenza che rileva l'innegabile voluntas legis sottesa al terzo comma dell'art. 385 cod. pen. - riconosciuta dallo stesso giudice rimettente - di sanzionare anche l'indagato e non solo l'imputato.

Sotto un distinto profilo, si osserva che, anche qualora si dovesse convenire con il giudice *a quo* sulla mancanza di un'espressa previsione di norma primaria che equipara indagato e imputato ai fini dell'incriminazione ex art. 385 cod. pen., la questione sollevata sarebbe comunque non fondata, in quanto il termine «imputato» nel terzo comma sarebbe chiaramente utilizzato in senso atecnico, come emerge dalla *ratio legis* sostenuta dallo stesso giudice rimettente.

A supporto di tale tesi vengono svolte alcune specifiche argomentazioni: a) il comma censurato è stato inserito nella disposizione in esame nel 1982, con l'art. 29 della legge n. 532 del 1982, ossia nella vigenza del precedente codice di rito, cui era del tutto sconosciuta la figura dell'indagato: la mancata equiparazione - come sostenuto dallo stesso rimettente - sarebbe, in realtà, dovuta unicamente ad una svista del legislatore; b) l'utilizzo atecnico del termine



«imputato» si rinverrebbe in varie disposizioni del codice di rito, riferibili chiaramente anche all'indagato, quale, ad esempio, l'art. 303, comma 3, cod. proc. pen., sui limiti massimi di custodia cautelare nella fase antecedente al decreto di rinvio a giudizio (e quindi fisiologicamente riferibile all'indagato).

Infine, viene confutato l'argomento del giudice rimettente secondo cui l'inserimento del terzo comma nell'art. 385 cod. pen. impedirebbe di interpretare il primo comma nel senso della sua applicazione anche all'ipotesi di evasione dai domiciliari commessa dall'indagato. E ciò, innanzitutto, perché non si potrebbe del tutto escludere che una disposizione (il predetto terzo comma) sia effettivamente destinata ad avere una portata unicamente ricognitiva, adottata quindi dal legislatore al fine di agevolare una corretta interpretazione della disposizione precedente. Inoltre, l'interpretazione (specie quella storica) di una disposizione non potrebbe essere effettuata a mezzo di un'altra disposizione alla prima cronologicamente successiva, in quanto lo spirito della legge va valutato considerando, al più, il quadro normativo previgente, non quello successivo. Pertanto, se il primo comma poteva di per sé senz'altro includere anche la punizione dell'indagato che evade dai domiciliari, non sarebbe revocabile in dubbio tale approdo ermeneutico in ragione di una disposizione successiva. Infine, se si adottasse il diverso canone dell'interpretazione sistematica, dando così valore anche alla disposizione successivamente intervenuta, la non fondatezza della questione sarebbe agevolmente sostenibile prendendo in considerazione le molteplici ipotesi in cui il legislatore ha fatto ricorso al medesimo utilizzo tecnico del termine imputato rivolgendosi anche all'indagato (come nell'esempio, richiamato in precedenza, dell'art. 303, comma 3, cod. proc. pen.).

In chiusura, viene sottolineato che lo stesso giudice *a quo* afferma l'irragionevolezza e l'irrazionalità cui condurrebbe l'eventuale accoglimento della questione sollevata.

L'evasione domiciliare è un reato che strutturalmente ben si concilia con la figura dell'indagato, potendo la cautela essere applicata ben prima dell'esercizio dell'azione penale. L'accoglimento della questione renderebbe la violazione della misura cautelare priva di conseguenze penali. Il che sarebbe manifestamente irragionevole di per sé, e doppiamente lo sarebbe considerando che il medesimo fatto criminoso andrebbe punito o meno a seconda che esso si verifichi prima o dopo il deposito della richiesta di rinvio a giudizio, sulla base, cioè, di un elemento discrezionale che nulla aggiunge in punto di offensività del fatto criminoso e che in nessun modo potrebbe venire in rilievo nella prospettiva dell'elemento soggettivo del reato. L'irragionevolezza di tale risultato si apprezzerrebbe ancor più dal confronto con la giurisprudenza della Corte di cassazione dedicata al primo comma dell'art. 385 cod. pen., la quale reputa punibile a titolo di evasione il soggetto che, pur non ancora raggiunto da un provvedimento giudiziario, sia stato arrestato in flagranza dalla polizia giudiziaria, come pure dalla lettura di altre disposizioni operate dalla suprema Corte, quale, ad esempio, il successivo art. 386 cod. pen., costantemente interpretato nel senso di una sua applicazione anche all'ipotesi di procurata evasione dai domiciliari.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 179 del 2024), il Tribunale di Pisa, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25 Cost. per contrasto con il principio di tassatività e determinatezza, dell'art. 385, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, prevede che l'indagato possa essere punito per l'evasione dal regime degli arresti domiciliari, nonostante la lettera della disposizione faccia riferimento esclusivamente all'imputato.

2.- Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Innanzitutto, si sostiene che il giudice rimettente ben avrebbe potuto percorrere l'opzione interpretativa considerata da lui stesso costituzionalmente imposta e non quella indicata dalla giurisprudenza nomofilattica, che giuridicamente non lo vincola, rimanendo egli libero di interpretare la disposizione, ex art. 101, secondo comma, Cost., senza alcun obbligo di sottoporre a questa Corte questioni di legittimità costituzionale.

Con l'ulteriore conseguenza che avrebbe potuto assolvere l'imputato, come egli reputava corretto, proprio perché non vincolato dall'asserito diritto vivente.

L'eccezione si fonda sulla considerazione della portata non vincolante delle pronunce della Corte di cassazione; considerazione che, se pure corretta, non tiene conto del fatto che, per costante giurisprudenza costituzionale, in presenza di un diritto vivente, il giudice *a quo*, pur rimanendo libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa ricostruzione, ha la facoltà, in via alternativa, di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e, su



tale presupposto, richiederne il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali evocati (tra le ultime, sentenze n. 38 del 2024 e n. 243 del 2022).

Per quanto concerne, poi, il diverso profilo del conseguente difetto di rilevanza della questione per mancata incidenza sulla concreta definizione del procedimento *a quo*, in ragione del fatto che, discostandosi dal diritto vivente, si poteva giungere all'assoluzione dell'imputato, si rammenta che «[p]er costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale, senza che occorra la dimostrazione della sua effettiva capacità di influire sull'esito del processo medesimo (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022 e n. 247 del 2021). Ciò, in quanto il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le altre, sentenze n. 151 del 2023, n. 88 del 2022 e n. 172 del 2021)» (sentenza n. 135 del 2024).

2.2.- Ulteriore eccezione si incentra sul difetto di motivazione in ordine alla sussistenza del diritto vivente, non ritenendosi «esattamente compendiato il ragionamento sotteso al diritto vivente richiamato; parimenti, del tutto inesplorato rimane il tema dell'esegesi formatasi nella giurisprudenza nomofilattica quanto alla natura e al rapporto esistente tra comma 1 e comma 3 dell'art. 385 c.p.».

In realtà, il rimettente si confronta in maniera puntuale con le diverse argomentazioni sottese alla lettura adottata dal diritto vivente, tra l'altro dicendosi ben consapevole del fatto che esso si ispiri a una lettura "storica" della disposizione censurata e risponda al ragionevole intento di equiparare la posizione dell'indagato a quella dell'imputato, in risposta alla sua mancata modifica a seguito dell'introduzione della figura dell'indagato; ma esclude che ciò possa giustificare il superamento della lettera della disposizione.

Così come si sofferma specificatamente sui rapporti tra il primo e il terzo comma dell'art. 385 cod. pen., ammettendo che il primo comma potrebbe ricomprendere le ipotesi di evasione dell'indagato dagli arresti domiciliari, in quanto nelle nozioni di «legalmente arrestato» e «detenuto» ivi utilizzate potrebbe rientrare pure la privazione della libertà personale nell'ambito della propria abitazione, essendo sia l'arresto che la detenzione correlati alla compressione della libertà personale realizzabile anche mediante la restrizione domiciliare. A tale conclusione osterebbe, però, proprio il terzo comma che, per l'appunto, prevede l'ipotesi di evasione domiciliare. Una tale enucleazione espressa di evasione dagli arresti domiciliari, in virtù del principio di conservazione del significato degli enunciati normativi, impedirebbe che alla disposizione di cui al primo comma possa essere attribuito il significato estensivo sopra ipotizzato.

Tale profilo, peraltro, attiene al merito della questione e non inficia la sua ammissibilità.

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.- L'art. 385 cod. pen., al primo comma, dispone che «[c]hiunque, essendo legalmente arrestato o detenuto per un reato, evade, è punito con la reclusione da uno a tre anni», mentre il censurato terzo comma stabilisce che «[l]e disposizioni precedenti si applicano anche all'imputato che essendo in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato nel provvedimento se ne allontani, nonché al condannato ammesso a lavorare fuori dello stabilimento penale».

Il rimettente si duole del fatto che il terzo comma, per come interpretato dal diritto vivente, sia applicato anche alla persona sottoposta alle indagini preliminari nonostante la disposizione faccia espresso riferimento al solo imputato.

5.- L'articolo censurato ha subito diverse modifiche e, per quello che qui interessa, il terzo comma, da ultimo, è stato sostituito dall'art. 29 della legge n. 532 del 1982, che ha aggiunto la previsione relativa all'imputato «in stato di arresto nella propria abitazione o altro luogo designato nel provvedimento», acquisendo la formulazione attuale.

All'epoca della sostituzione del terzo comma dell'art. 385 cod. pen. era vigente il vecchio codice di procedura penale del 1930, che non contemplava la figura della «persona sottoposta alle indagini».

Era, infatti, previsto unicamente lo status di imputato.

5.1.- A norma dell'art. 78 del previgente codice di rito, «[a]ssume[va] la qualità di imputato chi, anche senza ordine dell'Autorità giudiziaria, è posto in stato d'arresto a disposizione di questa ovvero colui al quale in un atto qualsiasi del procedimento viene attribuito il reato».

Imputato era, dunque, colui il quale fosse risultato indiziato di reità in qualsiasi fase del procedimento, compresa quella delle indagini. L'assunzione dello specifico status richiedeva dati conoscitivi, anche non particolarmente qualificati, idonei a far ipotizzare il coinvolgimento dell'individuo nei fatti per i quali era stato aperto un procedimento.



Tale assetto derivava, naturalmente, quale premessa logico-sistematica, dall'inesistenza di una scissione tra la fase delle indagini preliminari e quella successiva all'esercizio dell'azione penale, cui è correlata l'attuale distinzione tra indagato e imputato.

5.2.- Quando ha introdotto la disposizione censurata, il legislatore del 1982 non poteva che fare riferimento alla nozione di imputato prevista, nel codice di rito del 1930 all'epoca vigente, essendo del tutto sconosciuta - come si è detto - la figura della persona sottoposta alle indagini.

È solo con il codice Pisapia-Vassalli del 1988 che si introduce tale figura, correlata alla distinzione, in quella riforma, tra la fase delle indagini preliminari, tesa a verificare la configurazione di un reato e la sua attribuzione a uno o più soggetti, e la fase processuale in senso stretto, in cui il pubblico ministero esercita l'azione penale chiedendo l'accertamento giurisdizionale mediante formale imputazione.

Nell'attuale impianto codicistico, la «persona sottoposta alle indagini preliminari» (detta più comunemente «indagato») è il soggetto nei cui confronti vengono svolte indagini a seguito dell'iscrizione di un fatto a lui addebitato nel registro delle *notitiae criminis*. Tale qualifica permane fino a che il pubblico ministero non eserciti l'azione penale o fino a che, su iniziativa del pubblico ministero, il procedimento relativo non venga archiviato dal giudice.

Attualmente, la figura dell'imputato è definita dall'art. 60 cod. proc. pen., a mente del quale tale qualifica si acquista con l'esercizio dell'azione penale. Il comma 1 di tale articolo dispone che «[a]ssume la qualità di imputato la persona alla quale è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'art. 447, comma 1, nel decreto di citazione diretta a giudizio e nel giudizio direttissimo».

6.- Dunque, il legislatore del 1982, con il termine «imputato» utilizzato nel censurato terzo comma dell'art. 385 cod. pen. - mutuato, per quanto sopra detto, dal codice di rito del 1930 -, indicava, quale soggetto attivo del reato, una specifica figura, delimitata in un preciso arco procedimentale. Arco procedimentale che, per quanto si evince dall'art. 78 del predetto codice, partiva dal primo atto («qualsiasi») del procedimento con il quale gli veniva attribuito il reato per cui si procedeva.

In tale perimetrazione procedimentale rientrava il soggetto nei cui riguardi venivano svolte le indagini, e, dunque, il medesimo soggetto che, nell'attuale codice di rito, assume la qualifica di «persona sottoposta alle indagini».

Nell'originario impianto codicistico, infatti, l'assunzione dello specifico status di imputato - si ricorda - abbisognava solo di elementi, anche non particolarmente qualificati, idonei a far ipotizzare il coinvolgimento dell'individuo nei fatti oggetto del procedimento.

È quindi palese che la figura dell'indagato, introdotta dal nuovo codice di rito, rientra in tale nozione e in tale segmento procedimentale.

Si tratta, cioè, dello stesso soggetto, individuato con un diverso termine.

7.- Contrariamente a quanto paventato dal rimettente, dunque, includere la figura dell'indagato nella fattispecie incriminatrice dell'art. 385 cod. pen. non richiede il ricorso all'analogia.

Ciò sarebbe, del resto, vietato dal nostro ordinamento, che preclude il ricorso all'analogia in *malam partem* nella materia penale, in applicazione del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. nonché, a livello di fonti primarie, dell'art. 14 delle preleggi e - implicitamente - dell'art. 1 cod. pen. (sentenza n. 447 del 1998). Con la conseguenza che «[i]l divieto di analogia non consente di riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali, e costituisce così un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo. E ciò in quanto, nella prospettiva culturale nel cui seno è germogliato lo stesso principio di legalità in materia penale, è il testo della legge - non già la sua successiva interpretazione ad opera della giurisprudenza - che deve fornire al consociato un chiaro avvertimento circa le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte» (sentenza n. 98 del 2021).

Nel caso in esame, invece, la disposizione deve essere letta alla luce del codice linguistico tecnico del tempo della sua adozione, attribuendo al termine «imputato» il significato proprio del contesto temporale in cui è stato utilizzato dal legislatore. Il codice linguistico conferito al termine «imputato» va contestualizzato e letto tenendo presente che esso all'epoca includeva il soggetto che, sempre sulla base delle disposizioni normative pertinenti, oggi ricomprende anche il soggetto indagato.

Per quanto sin qui esposto, infatti, nel perimetro del termine «imputato», utilizzato all'epoca della formulazione della disposizione e mutuato dal codice di rito allora vigente, rientra - al di là del nomen attribuitogli alla luce del nuovo contesto normativo - il soggetto che, secondo il nuovo codice di procedura penale, assume la denominazione di «indagato».



Sicché nessuna lesione del principio di legalità nei termini dedotti dal rimettente è rinvenibile nella disposizione censurata e nell'applicazione che correntemente se ne fa.

8.- In conclusione, non è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 25 Cost., dell'art. 385, terzo comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 385, terzo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 25 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Pisa, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250107



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 136

Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Ecotec srl contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.**
- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

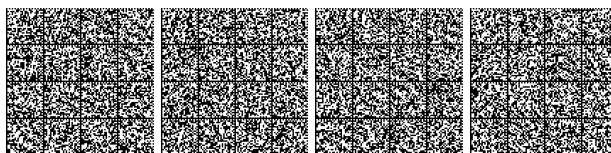
SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 8718 del 2024, proposto da Ecotec S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio, Serena Caradonna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, Ministero della cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Giunta Regionale della Regione Siciliana, Presidenza della Regione Siciliana, non costituiti in giudizio;



Per l'annullamento degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024, nonché i relativi allegati;

Di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della cultura, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste e della Regione Siciliana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 – Premette in fatto la società odierna ricorrente di operare nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare. Rappresenta, al riguardo, che tra le iniziative in corso di sviluppo vi è la predisposizione di un progetto per la realizzazione di un impianto agrivoltaico, denominato «Circo» da realizzarsi nella Regione Sicilia, di potenza 2,5 MW, con riferimento al quale ha già ottenuto il preventivo di connessione nonché la disponibilità delle aree di sedime, per il quale deve essere avviata la procedura per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio.

2 – Sostiene parte ricorrente che le previsioni dettate dagli articoli 1, 3 e 7 del decreto impugnato, adottato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica («Mase»), di concerto con il Ministro della cultura («Mic») e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste («Masaf») nel formale esercizio della delega di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 con il fine di stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, avrebbero di fatto introdotto criteri asseritamente illegittimi e lesivi della sua posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione del progetto di impianto agrivoltaico in corso di elaborazione.

Solleva, quindi, parte ricorrente, a sostegno della proposta azione impugnatoria, i seguenti motivi di censura inerenti plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere:

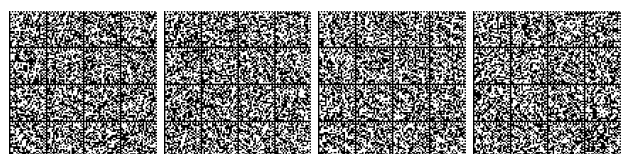
I - Con riferimento agli articoli 1 e 7 del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 2, 3 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Violazione della delega - Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

I.1 - Violazione e falsa applicazione dell'articolo 20, comma 3 del decreto legislativo n. 199/2021 e dell'articolo 5 della legge n. 53/2021.

Il decreto impugnato avrebbe mancato di definire i criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («FER»), essendosi limitato a riprodurre principi di massima che sarebbero esattamente e testualmente riproducibili di quelli individuati dalla fonte delegante all'art. 20, comma 3, decreto legislativo n. 199/2021 (e, ancor prima, l'articolo 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53), di carattere meramente programmatico. Ne deriverebbe il conferimento alle regioni di una delega sostanzialmente in bianco, in contrasto con l'insegnamento della Corte costituzionale, che avrebbe sempre rivendicato l'importanza della uniformità della «materia energia» sul territorio nazionale.

I.2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021.

Nel ricordare parte ricorrente come ai sensi di quanto previsto dall'articolo 20, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021, i Ministeri resistenti, mediante l'adozione di uno o più decreti delegati, erano tenuti in via prioritaria a «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occu-



abile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili» contesta l'attuazione che di tale norma è stata operato con il gravato decreto.

Lamenta in particolare parte ricorrente che l'articolo 7, comma 2, lettera *b*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 – laddove prevede che le Regioni, nell'individuazione delle aree idonee, debbano tener conto «della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto» – conterrebbe indicazioni generiche ed un mero richiamo al sintetico principio di differenziazione, insuscettibili come tali di fornire alle Regioni gli indirizzi necessari ed idonei a orientare l'esercizio della potestà regionale anche quanto ad individuazione del mix di fonti energetiche richiesto dalla normativa primaria, da porre in correlazione con le caratteristiche dei territori.

La norma del gravato decreto, pertanto, sarebbe illegittima per aver abdicato alla propria funzione di individuazione dei principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee, violando la delega legislativa conferita con il decreto legislativo n. 199/2021, per effetto della quale il decreto avrebbe dovuto «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili».

I.3 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, c. 8, del D.lgs. 199/202.

Denuncia parte ricorrente l'illegittimità della previsione, contenuta nell'art. 7, lettera *c*) del decreto ministeriale impugnato, che assegna una mera «possibilità» alle Regioni, in sede di emanazione delle leggi regionali, di fare salve le aree nelle more ritenute idonee dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con classificazione da ritenersi, secondo parte ricorrente, anticipatoria e vincolante per la futura normazione regionale. Tale norma si porrebbe in contrasto con il dato normativo e consentirebbe alle regioni di non tener conto, in sede di normazione, delle aree idonee individuate dal legislatore nazionale, rimettendosi alle regioni la potestà di prevedere che aree che, fino ad oggi, sono state indiscussamente idonee, ai sensi del comma 8, diventino «aree ordinarie» o addirittura «aree non idonee», con impatti negativi in termini di affidamento degli investimenti ed incertezza del quadro giuridico di riferimento, senza peraltro prevedere una disciplina transitoria per i procedimenti autorizzativi avviati in data anteriore all'entrata in vigore delle disposizioni regionali.

II - Con riferimento all'illegittimità degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE – Violazione del principio della massima diffusione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili.

II.1 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER.

Sostiene parte ricorrente che l'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 prevederebbe una competenza regionale, da esercitare mediante legge, unicamente per la disciplina delle aree idonee. Il decreto, invece, affidando alle regioni il compito di individuare con legge anche le aree non idonee, si porrebbe in contrasto, oltre che con tale norma primaria, anche con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 e con le successive Linee Guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, che prevedono l'individuazione delle «aree non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, nel cui ambito, attraverso adeguata istruttoria, poter operare un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale, in violazione peraltro del principio della riserva di procedimento amministrativo.

II.2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2004, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER.

Nel definire le aree non idonee come aree «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», il decreto introdurrebbe un vero e proprio divieto di installazione di impianti FER in dette aree, in contrasto con i principi dettati dalle Linee Guida, che pure vengono dalla disposizione in questione richiamati, in base alle quali «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare» all'installazione degli impianti, costituendo solo una valutazione di primo livello cui deve eseguire una valutazione in concreto circa la realizzabilità dell'impianto.



II.3 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 117 comma 2, lettera s) Cost.

Nel prevedere che «Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», il decreto si porrebbe in contrasto con la normativa europea e nazionale, nonché con quella prevista per i beni soggetti a tutela paesaggistica e culturale, introducendo un divieto esorbitante e del tutto irragionevole, in quanto di fatto inibirebbe in tutte le aree vincolate la realizzazione degli impianti, a prescindere da qualsiasi specifica valutazione in ordine alle effettive e concrete esigenze di tutela di ciascun bene vincolato e, correlativamente, da qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di una effettiva incompatibilità dell'intervento con la tutela paesaggistica o culturale da assicurare. Del pari illegittima sarebbe la previsione secondo cui «Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», nonché «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», in quanto assegnerebbe poteri alle Regioni in contrasto con la competenza statale in materia di paesaggio e beni culturali, che impone uniformi livelli di tutela in tutto il territorio nazionale.

III - Con riferimento all'illegittimità dell'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Violazione della delega - Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

III.1 - Violazione dell'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021.

Nell'individuare le aree agricole come aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, l'art. 1 del decreto contravverrebbe alla delega, che non avrebbe contemplato la possibilità di individuare aree "in cui è vietata" la installazione di impianti fotovoltaici a terra, sicché il decreto ministeriale non avrebbe potuto essere utilizzato per dare attuazione al citato comma 1-bis.

III.2 - Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

La delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera d) del decreto ministeriale impugnato sarebbe irragionevole ed illegittima anche in ragione del fatto che, nel vietare la collocazione di impianti FTV a terra in aree agricole, non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Invero, sia gli impianti fotovoltaici con moduli a terra che gli agrivoltaici hanno in comune la collocazione sul suolo di moduli recanti pannelli fotovoltaici. Tuttavia, la giurisprudenza ne avrebbe evidenziato la differenza, in quanto nei primi la crescita della vegetazione può ostare con la produzione di energia e quindi è oggetto di interventi volti a limitare o impedire la collocazione di tale tipologia di impianti, mentre, nel caso dell'agrivoltaico, l'impianto (sia avanzato che base) sarebbe strutturato in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola ovvero il pascolo degli animali, di talché la superficie del terreno resta permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. La previsione in esame, non operando alcuna distinzione in merito, introdurrebbe un divieto concreto, indiscriminato e generalizzato ad ogni tipo di impianto che usa tale tecnologia, inclusi gli agrivoltaici base o avanzati che siano.

La previsione sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 che consente la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica anche in zone classificate agricole.

IV – Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge n. 22 n. 101/2024, per violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione.

Per l'ipotesi in cui non sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021, la ricorrente ne ha prospettato l'illegittimità costituzionale.

Dalla disamina del «Preambolo» al decreto-legge Agricoltura n. 63/2024, convertito in legge con legge n. 101/2024, si evincerebbe che l'iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l'approvazione dell'art. 5, comma 1, del menzionato decreto-legge, che ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, è stata motivata in ragione della ritenuta straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola. Tale presupposto, tuttavia, secondo parte ricorrente, non sarebbe sussistente, in quanto nel territorio italiano la



Superficie agricola totale (SAT) è pari a 16 milioni di ettari, mentre la Superficie agricola utilizzata (SAU) è pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sono attualmente abbandonati. Al 2023 sono stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il GSE, 9,2 GW sono impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivalgono solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU. Installare gli 84 GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari – considerando l'ipotesi più estensiva secondo cui l'intero obiettivo fosse perseguito mediante l'utilizzo della sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra e senza considerare la quota installabile su edifici – che equivalgono allo 0,2% del territorio italiano ovvero allo 0,4% della SAT. Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU. Sarebbero stati, pertanto, in origine carenti i requisiti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. che avrebbero giustificato il ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. decreto-legge agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024, per violazione e falsa applicazione degli articoli 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE).

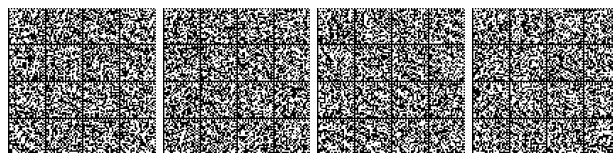
La norma contestata di cui all'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021.

Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio. Per contro, una norma che introduce un divieto generalizzato a realizzare una tipologia di impianto FER su qualsiasi area agricola – a prescindere anche da una previa indagine in merito alle tecnologie utilizzate, in specie gli agrivoltaici, alle specifiche qualità del sito agricolo ovvero alle colture ivi condotte – si porrebbe in conflitto con i summenzionati principi fondamentali di cui all'art. 117, comma 1, Cost. ed all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, attuativi di direttive dell'Unione europea e che riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili.

La previsione si porrebbe, inoltre, in contrasto con la raccomandazione della Commissione UE 2024/1343 volta a limitare al minimo le zone di esclusione per l'installazione di impianti di energia rinnovabile.

VI - Sotto altro profilo: illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. decreto-legge agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024, per: Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost. - Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Violazione del principio di proporzionalità - Violazione dell'art. 11 del TFUE - Violazione dell'art. 41 Cost.

La scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente classificate come «gricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti. Sul punto, l'art. 15 della direttiva 2018/2001 prevede che «Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate ...». La norma censurata sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio «proporzionato» della potestà legislativa. La norma, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele - riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) - in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.



Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La tutela dell'ambiente e del paesaggio (nello specifico dell'ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere visti quali valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell'ambiente che sotto quello della tutela dell'iniziativa economica privata.

Lo stesso art. 9 della Costituzione sancisce che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita «anche nell'interesse delle future generazioni». Al contrario, la disposizione in esame muoverebbe dall'assunto di un aprioristico conflitto tra la conservazione delle aree agricole e l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità non fossero tra loro contemporabili mediante la introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione di impianti che utilizzano la tecnologia fotovoltaica a terra (inclusi gli agrivoltaici base o avanzati) in area agricola.

3 - Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate, dapprima con formula di rito, mentre con successiva memoria i Ministeri intimati hanno sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia, rilevando che i presupposti ricostruttivi e teorici su cui la ricorrente fonda le proprie deduzioni sarebbero smentiti dalla lettura della normativa di riferimento.

3.1.- In particolare, la necessità di individuare criteri omogenei per la definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sarebbe stata introdotta dall'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 22 aprile 2021, n. 53, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea» (legge di delegazione europea 2019-2020), che dettava criteri di delega per il recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II). Successivamente, il decreto legislativo n. 199 del 2021, con l'articolo 20, ha individuato il percorso per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, prevedendo un coinvolgimento, in prima battuta, del MASE, del MIC e del MASAF d'intesa con le regioni, al fine di definire criteri e principi omogenei e rinviando a successive leggi regionali per l'individuazione su ciascun territorio delle superfici e delle aree idonee e non idonee. Nello specifico, la disciplina prevede:

- al comma 5 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, che nel percorso di individuazione delle aree idonee siano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030;

- ai commi 6 e 7, rispettivamente, che nelle more dell'individuazione delle aree idonee non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione e che le aree non incluse nel novero delle aree idonee non possono essere dichiarate non idonee in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee;

- al comma 8 che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo [...]» una lista specifica di aree immediatamente idonee (c.d. aree idonee *ex-lege*).

3.2 - In secondo luogo, il decreto ministeriale impugnato, lungi dal voler introdurre barriere alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, sarebbe finalizzato all'individuazione di quelle aree o superfici ove poter usufruire di procedimenti autorizzativi più veloci e snelli ai fini dell'ottenimento del relativo titolo autorizzativo, con individuazione altresì delle zone dove invece tali accelerazioni non sono presenti o che richiederanno una valutazione più attenta in ragione di specifiche tutele che interessano l'area dell'intervento.

La definizione di «area idonea» e «non idonea» contenuta nel suddetto decreto, infatti, sarebbe strettamente legata alla individuazione delle semplificazioni di cui poter beneficiare ai fini autorizzativi, fermo restando che anche nelle «aree non idonee» nulla vieterebbe agli operatori di poter realizzare impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Il che troverebbe conferma nella previsione dettata dall'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021 che vieta esplicitamente alle regioni, in sede di pianificazione, di considerare le aree non idonee come inibite in assoluto alla realizzazione di impianti FER, mentre l'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale impugnato, nel richiamare le linee guida di cui al paragrafo 17 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, le identificherebbe come quelle aree in cui si individuano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, «i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità (non certezza) di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione».



3.3 - Quanto all'individuazione tramite legge regionale delle aree idonee, la competenza normativa in materia sarebbe già riconosciuta dalla Costituzione (art. 117, terzo comma, in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), per cui non sarebbe necessaria alcuna espressa «delega» alle regioni, nel momento in cui il decreto legislativo 199 del 2021, base giuridica del decreto in esame, costituirebbe una chiara «legge cornice», individuando principi e criteri omogenei per l'individuazione anche delle aree non idonee. Per poter legiferare anche su tali aree non sarebbe stato necessario, pertanto, alcun espresso «mandato normativo» statale.

3.4 - Sarebbe, altresì, infondata la contestazione dell'esistenza di un c.d. «delega in bianco»: il decreto ministeriale impugnato, infatti, indicherebbe all'articolo 7 i principi e criteri omogenei (in linea con l'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021) lasciando alle regioni, tramite le proprie leggi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee al fine di garantire il rispetto delle competenze legislative nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

3.5 - Con riferimento alla previsione per cui «Sono considerate non idonee le superficie e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», sostengono le parti resistenti che si tratterebbe di parametro non irragionevole, né indiscriminato, posto che la inidoneità concernerebbe unicamente le aree ricomprese nel perimetro di beni di interesse pubblico che richiedono una protezione forte da parte dell'ordinamento.

3.6 - In merito all'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale impugnato, laddove è previsto che «Le regioni possono individuare come non idonee le superficie le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del 8 medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», la previsione sarebbe in linea con quanto contenuto nelle Linee guida (decreto ministeriale 10 settembre 2010), che all'allegato 3 chiariscono che le «Regioni, con le modalità di cui al paragrafo 17, possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio», quali, tra l'altro, «le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte seconda del decreto legislativo 42 del 2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo» ovvero le «zone individuate ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo 42 del 2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti».

3.7 - Con riguardo all'articolo 1, comma 2, lettera d), del decreto ministeriale, secondo cui le regioni individuano, tra le altre, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», la previsione non sarebbe strumento di «attuazione» dell'articolo 20, comma 1-bis, perché gli effetti di tale disposizione verrebbero già spiegati autonomamente all'interno del decreto legislativo n. 199 del 2021, con previsione di rango primario introdotta successivamente con la legge ordinaria di conversione del decreto-legge Agricoltura n. 63/2024. Piuttosto il rimando operato nel decreto ministeriale Aree idonee a tale previsione, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato diretto a voler fornire, tra l'altro, agli operatori del settore, chiare indicazioni sulla individuazione delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER e di quelle in cui ciò è precluso.

4 - Con ordinanza n. 4182 del 9 settembre 2024 è stata rigettata l'istanza cautelare proposta dal ricorrente, ritenendo insussistente il profilo del danno grave ed irreparabile.

5 - Con decreto presidenziale n. 4473 del 21 ottobre 2024 è stata disattesa la richiesta di anticipazione dell'udienza, già fissata alla data del 5 febbraio 2025 - formulata sulla base delle indicazioni contenute nell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3868/2024 del 17 ottobre 2024 contenenti la prescrizione, in applicazione dell'art. 55, comma 10, c.p.a., della «rifissazione» dell'udienza pubblica calendarizzata per il giorno 5 febbraio 2025 «con la massima anticipazione possibile», anche mediante lo strumento di cui all'art. 53 c.p.a. per l'abbreviazione dei termini - nella considerazione che l'urgenza della definizione delle questioni controverse aveva già comportato la celere fissazione d'ufficio dell'udienza e i ruoli di udienza erano già saturi.

6 - In vista dell'udienza, parte ricorrente ha depositato memoria, insistendo nelle proprie deduzioni.

7 - All'udienza pubblica del 5 febbraio 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di possibili profili di parziale inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, come riportato a verbale. La causa, previa discussione delle parti, è stata, quindi, trattenuta in decisione.



DIRITTO

1 - Il ricorso, del cui contenuto si è dato atto in parte narrativa, rivolto avverso talune previsioni contenute nel decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», può essere definito solo parzialmente, ritenendo il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate da parte ricorrente con riferimento al divieto di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree classificate come agricole, di cui ai motivi di censura V e VI, dovendosi pertanto, con riferimento a tali profili e per le considerazioni che in seguito si andranno ad illustrare, disporre la rimessione della relativa questione alla Corte costituzionale, contestualmente procedendo alla sospensione del giudizio per la sola parte coinvolta da tale questione, la cui soluzione ne condiziona il parziale esito.

Possono invece essere esaminati e decisi i diversi profili di censura non incisi dalla predetta questione.

2 – Tanto precisato quanto al perimetro della presente decisione, la disamina della proposta azione transita attraverso il preliminare vaglio della sussistenza e consistenza dell'interesse posto a fondamento del ricorso, la cui possibile mancanza – refluita in ipotesi di inammissibilità parziale della proposta azione - è stata oggetto di rilievo officioso in udienza, in ordine al quale le parti hanno svolto le proprie deduzioni, senza chiedere un termine per dedurre in ordine a tale rilievo.

2.1 – Anticipando le conclusioni che, alla luce delle considerazioni che si andranno ad esporre, il Collegio intende trarre, il ricorso in esame deve essere dichiarato, in parte, inammissibile, in quanto non è ravvisabile in capo alla società ricorrente un interesse attuale e concreto all'annullamento delle gravate previsioni dettate dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

2.2 – Tale scrutinio in ordine alla sussistenza, in capo alla società ricorrente, dell'interesse alla proposizione di determinate censure richiede che siano preliminarmente chiariti i termini in cui debba essere declinato il concetto di area non idonea all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («FER») nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20, decreto legislativo n. 199/2021 e successivamente precisato con il gravato decreto ministeriale, sulla cui base poter riscontrare l'affermato effettivo carattere lesivo delle disposizioni ministeriali contestate.

2.3 – L'esigenza di tale accertamento risiede nel tenore delle censure articolate con il ricorso, ed è alle stesse intrinsecamente correlata.

Per come esposto in parte narrativa, la società ricorrente ha in sostanza contestato con i motivi da I a III:

- l'indebita contemplazione, nell'ambito della disciplina posta dal decreto ministeriale, della materia delle aree non idonee;
- la configurazione delle aree non idonee quali aree incompatibili e, quindi, sostanzialmente preclusive rispetto alla installazione di impianti FER;
- la genericità dei criteri posti dal decreto ministeriale a fini di indirizzo della successiva attività pianificatoria regionale;
- l'abnorme estensione del perimetro di possibile individuazione delle aree non idonee;
- l'individuazione delle aree non idonee con legge regionale, e non più in sede procedimentale attraverso la riserva di procedimento amministrativo con valutazione caso per caso;
- la mancanza di una disciplina di salvaguardia per le iniziative già avviate in funzione dell'elencazione delle aree idonee ai sensi del comma 8 del richiamato articolo 20 Decreto legislativo n. 199/2021.

2.4 – A tale riguardo occorre evidenziare che il presupposto teorico e ricostruttivo delle censure proposte è che, avendo il decreto qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER – precludendone in assoluto la loro installazione, senza alcuna distinzione in base alla tipologia di impianti e di potenza e senza distinzione quanto a caratteristiche specifiche delle aree - il concetto di area non idonea, coincidente con un divieto assoluto, sarebbe stato completamente stravolto rispetto al regime previgente (di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 ed alle linee guida approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010), nell'ambito del quale la non idoneità dell'area era stabilita in funzione meramente acceleratoria dei singoli procedimenti autorizzativi, senza alcuna preclusione assoluta.

In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale, la qualificazione di un'area come non idonea comportava come unica conseguenza che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'*iter* autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER, accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica ed assoluta, alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree qualificate come non idonee.



2.5 – Secondo la prospettazione della società ricorrente, con l'adozione del gravato decreto ministeriale sarebbe stata, invece, introdotta una preclusione aprioristica ed assoluta all'installazione di impianti FER nelle aree classificate come non idonee, discendendo da tale assunto l'illegittimità delle relative previsioni, capaci di incidere immediatamente sulla posizione rivestita.

La ricostruzione operata da parte ricorrente quanto a valenza ed effetti discendenti dalla qualificazione di aree come non idonee – la cui nozione andrebbe a coincidere con quella di aree vietate o comunque precluse all'installazione di impianti FER – non può essere condivisa per le ragioni di seguito precisate, sulla cui base è possibile delibare il carattere non immediatamente lesivo del gravato decreto ministeriale.

2.6 – Sotto il profilo ricostruttivo del quadro normativo di riferimento, va ricordato che con l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sono state introdotte disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

A tal fine, al comma 10, è stato previsto che «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 [autorizzazione unica]. 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».

2.7 – Le linee guida previste dal citato art. 12, comma 10, sono state adottate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, il quale stabilisce:

- al paragrafo 17, che «Al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le regioni e le province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. 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. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate. [...] Le aree non idonee sono [...] individuate dalle regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnato»;

- all'allegato 3, viene previsto che «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti. L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».



2.8 – Nel contesto del sistema delineato dall’art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, le citate linee guida sono «poste a completamento della normativa primaria “in settori squisitamente tecnici” (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina “uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)» (Corte Cost., sentenza n. 27/2023).

Con tali linee guida sono stati introdotti criteri strettamente connessi e funzionali al procedimento autorizzatorio, assurgendo a elemento qualificante del sistema, intercettando esigenze di certezza degli investimenti e di tutela dei concorrenti interessi pubblici.

La Corte costituzionale, con riferimento alle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 ha chiarito che «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall’art. 12, comma 10, del 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 dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all’installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...]. Inoltre, l’individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (Corte Cost., sentenza n. 103/2024).

2.9 – Alla luce dei richiamati orientamenti giurisprudenziali, discende che nell’applicazione del rinnovato quadro normativo, inerente la materia della realizzazione degli impianti FER, non possano *sic et simpliciter* essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio.

Infatti, laddove si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica – ovvero quella sostanzialmente prospettata dalla società ricorrente – si finirebbe per obliterare indebitamente la portata del vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, *de iure condito*, l’articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il MASE, di concerto con il MIC e il MASAF, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all’individuazione delle aree idonee e non idonee.

La portata del rinnovato quadro normativo non può, quindi, essere enucleata e vagliata mediante mera trasposizione dei principi inerenti il pregresso assetto regolatorio, essendo ora necessario riportarsi, quanto alla ricostruzione dei criteri per l’individuazione delle aree idonee e non idonee, alla specifica disciplina recata dal decreto previsto dal comma 1 dell’art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

2.10 – Sulla scorta delle scelte sottese all’adozione del gravato decreto ministeriale – condivise con gli enti territoriali tramite lo strumento dell’intesa in sede di Conferenza unificata – emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di «area non idonea».

Infatti, l’articolo 1, comma 2, lettera *b*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ha definito le «superfici e aree non idonee» come «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l’installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni». Contrariamente a quanto affermato dalla società ricorrente – secondo la quale la definizione di area non idonea come area incompatibile equivarrebbe alla introduzione di un divieto assoluto alla installazione di impianti FER – occorre ricordare che il paragrafo 17 delle Linee guida già per il passato specificava che il processo di ricognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli «obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti».

Emerge, quindi, come già nel contesto previgente all’adozione del gravato decreto ministeriale le aree non idonee si caratterizzassero per essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l’ordinamento intende perseguire. Tale forma di incompatibilità, quale tratto caratterizzante delle aree non idonee, non si traduceva in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, valendo solo ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

L’analisi diacronica sinteticamente svolta consente di affermare che, sotto l’esaminato profilo della «incompatibilità», la definizione di «aree non idonee» contenuta nell’articolo 1, comma 2, lett. *b*), del gravato decreto ministeriale



non possiede un carattere innovativo, risultando sostanzialmente invariata, *quoad effectum*, la portata del concetto di «area non idonea», per come declinato dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, rispetto a quella scaturita dalle Linee guida di cui al decreto ministeriale 2010.

2.11 – A sostegno di tale conclusione, d'altronde, milita anche il fatto che lo stesso articolo 1, comma 2, lettera b), del gravato decreto ministeriale declini la dichiarata incompatibilità «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida».

Benché l'ordito normativo, con il previsto aggiornamento delle Linee guida «A seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'articolo 20», presenti indubbi elementi di circolarità che rendono non del tutto chiaro il ruolo che le medesime Linee guida sono ad oggi chiamate a svolgere *in subiecta materia*, è preferibile ritenere che il richiamo alle modalità stabilite dalle Linee guida sia da intendersi nel senso che il legislatore abbia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle Linee guida di cui al decreto ministeriale 2010.

Tale opzione esegetica può essere legittimamente percorsa in ossequio al canone ermeneutico dell'interpretazione conservativa di cui all'articolo 1367 del codice civile – pacificamente applicabile anche agli atti amministrativi, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (cfr: Cons. Stato, sez. III, sent. n. 5358 del 4 settembre 2020 e riferimenti ivi citati).

Infatti, mediante l'impiego di tale criterio interpretativo, nel nostro ordinamento giuridico è possibile preservare atti e valori giuridici non affetti da vizi di legittimità (*ut res magis valeat quam pereat*), risultando ciò confacente, peraltro, ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa sanciti dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr: Cons. Stato, sez. III, sent. n. 3488 del 10 luglio 2015) e di cui il criterio della interpretazione conservativa costituisce espressione.

2.12 – Se è vero che non può essere sottaciuto il fatto che l'articolo 3, comma 1, del gravato decreto ministeriale dispone che le Regioni provvedono con legge alla individuazione (anche) delle aree non idonee – e non più nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, come previsto dalle Linee guida – è del pari vero che, in disparte gli eventuali profili di illegittimità di tale scelta, non v'è alcun indice normativo che faccia ritenere che a tale cambiamento sia correlata la conseguenza prospettata dalla società ricorrente.

Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da alcuna radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime nell'ambito della pianificazione del territorio necessaria al raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

Ad avviso del Collegio, l'interpretazione sin qui proposta trova anche il conforto della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «necessità di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) “nel comune intento ‘di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra’ (sentenza n. 275 del 2012)”»; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (Corte cost., sent. n. 27/2023).

Va, quindi, radicalmente escluso che le «aree non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale, tenuto anche conto della particolare ampiezza dei margini di manovra consentiti alle regioni dal decreto ministeriale impugnato.

Viceversa, l'interpretazione dell'articolo 1, comma 2, lettera b), del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, che il Collegio intende adottare in quanto ritenuta più conforme al quadro generale di riferimento, partendo dall'assunto che il carattere di non idoneità di un'area non precluda in radice la realizzazione di impianti FER – è atta a porre in rilievo come l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee.

2.13 – Ad avvalorare tale conclusione depone anche la classificazione delle aree contenuta nell'art. 1 del decreto ministeriale 21 giugno 2024, riferita – rispettivamente - alle aree idonee, alle aree non idonee, alle aree ordinarie e alle aree vietate (id est: agricole), ricollegando la qualificazione come aree idonee alla possibilità di accedere ad un *iter*



accelerato ed agevolato, mentre con riferimento alle aree ordinarie è prevista l'applicazione dei regimi autorizzativi ordinari, potendosi da ciò desumere come la classificazione delle aree sia funzionale alla individuazione del regime autorizzativo applicabile e non già ad individuare preclusioni generalizzate (ad eccezione per le aree vietate) alla realizzazione di impianti FER.

3 – Il Collegio, chiariti i termini in base ai quali delineare la nozione giuridica di «aree non idonee» alla realizzazione degli impianti FER, ritiene di poter quindi procedere all'esame dei profili inerenti l'attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere, la cui sussistenza costituisce condizione di ammissibilità del presente gravame.

Si evidenzia, sin da ora, che non si reputa sussistente in capo alla società ricorrente il necessario interesse a ricorrere richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, dal momento che l'inclusione di determinate porzioni di territorio tra le aree non idonee non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, in quanto sarà sempre necessaria la verifica, nell'ambito del singolo procedimento autorizzatorio, della compatibilità dell'intervento con il complessivo assetto del territorio e degli interessi coinvolti.

3.1 – In proposito, giova preliminarmente evidenziare che l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione concettualmente autonoma dalla legittimazione ad agire, trova il suo fondamento nell'art. 100 del codice di procedura civile, rubricato «Interesse ad agire» e applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno disposto dall'articolo 39 c.p.a.

In particolare, atteso che l'articolo 100 c.p.c. stabilisce che «Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa essa è necessario avervi interesse», l'interesse a ricorrere si caratterizza per la «prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato» (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Ciò, invero, risulta coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal principio dispositivo (cfr. Cass. civ., SS.UU., 22 aprile 2013, n. 9685; Cass. civ., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228; Cass. civ., sez. II, 9 ottobre 2017, n. 23542).

L'interesse a ricorrere, inoltre, è espressione della concezione soggettiva della tutela giurisdizionale, propria anche del processo amministrativo (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 4 del 7 aprile 2011) e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, fino a divenire strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 22 del 9 dicembre 2021).

3.2 – L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, proprio con riferimento a tale condizione dell'azione, ha ulteriormente chiarito che «Il codice del processo amministrativo fa più volte riferimento, direttamente o indirettamente, all'interesse a ricorrere: all'art. 35, primo comma, lettere *b*) e *c*), all'art. 34, comma 3, all'art. 13, comma 4-*bis* e, in modo più sfumato, all'art. 31, primo comma, sembrando confermare, con l'accentuazione della dimensione sostanziale dell'interesse legittimo e l'arricchimento delle tecniche di tutela, la necessità di una verifica delle condizioni dell'azione (più) rigorosa. Verifica tuttavia da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, e al lume delle eventuali eccezioni di controparte o dei rilievi *ex officio*, prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che, come è stato osservato, va verificato che «la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione» ma non anche che «abbia subito» una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite» (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 22/2021, cit.).

3.3 – Poste tali premesse, osserva il Collegio come nel caso in esame venga in rilievo una controversia in cui sono censurate previsioni normative generali e rispetto alla quale l'interesse al bene (i.e., l'utilità finale o *petitum* mediato) correlato alla situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla società ricorrente non è riconducibile a provvedimenti di autorizzazione alla realizzazione dei propri impianti o interventi, in ipotesi negati dalla amministrazione competente, bensì da futuri provvedimenti di autorizzazione il cui rilascio potrebbe essere precluso per effetto delle gravate previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Nel caso di specie, invero, le amministrazioni competenti ad assentire i progetti che la società ricorrente sta elaborando non hanno ancora avuto modo di pronunciarsi sugli stessi, atteso che, al momento della proposizione del presente ricorso, non risultava proposta alcuna istanza di autorizzazione, per come affermato dalla stessa società ricorrente.

La valutazione inerente la sussistenza del necessario interesse a ricorrere, pertanto, non può prescindere dalla considerazione della assenza di correlazione tra l'attività amministrativa contestata e l'utilità giuridica finale che la società ricorrente intende conseguire.

In proposito occorre evidenziare che le impugnate prescrizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 sono destinate ad assumere, rispetto ai singoli procedimenti di autorizzazione degli impianti FER, il ruolo di parametri di



legittimità dell'agere delle amministrazioni procedenti, atteso che con le stesse sono stati fissati principi e criteri generali e sono state enucleate definizioni di istituti giuridici e non, invece, comandi e divieti inderogabili, *ex se* ostativi all'esercizio dell'attività imprenditoriale che parte ricorrente intende svolgere.

Posto che l'interesse a ricorrere che sorregge la presente iniziativa giudiziale deve essere traguardato alla luce della possibilità di lesione che la società ricorrente potrebbe subire per effetto della applicazione delle gravate previsioni ministeriali, assume rilievo centrale la circostanza per cui dette previsioni si collocano a monte dell'attività amministrativa di autorizzazione ancora non esercitata, la quale sola è destinata ad impattare concretamente nella sfera giuridica della parte ricorrente, in quanto, in caso di esito negativo, suscettibile di arrecare alla stessa un pregiudizio in via immediata e diretta.

Lo iato esistente tra l'agere ministeriale e l'attività amministrativa di autorizzazione si ripercuote sull'apprezzamento dell'interesse a ricorrere, rendendo più rarefatta e remota la possibilità di incisione negativa dell'interesse al bene finale laddove si controverta della legittimità del parametro (di legittimità) che concorre a formare la cornice di legalità dell'azione amministrativa finalizzata alla rimozione degli ostacoli ordinamentali allo svolgimento di attività economiche non liberalizzate, come quelle che rilevano nella fattispecie in esame.

Sulla scorta delle pregresse considerazioni discende che per valutare la sussistenza dell'interesse della parte ricorrente a contestare le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 manca la lesione discendente da un concreto esito procedimentale dell'iter di autorizzazione che, nel caso di specie, non risulta essere stato avviato per nessuna iniziativa della società ricorrente, stante la mancata presentazione delle relative istanze.

Plurime sono le ragioni ostative al positivo riscontro della sussistenza dell'interesse ad agire conseguente ad una specifica lesione, tra le quali la più evidente è quella che risiede nel fatto che, ad opinare diversamente, si finirebbe per violare il divieto sancito dall'articolo 34, comma 2, c.p.a.

Ad avviso del Collegio, quindi, per poter riconoscere alle contestate previsioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 la prospettata, diretta, immediata e concreta valenza pregiudizievole predicata dalla società ricorrente, occorrerebbe che le stesse siano, *ex se*, automaticamente preclusive delle iniziative economiche che quest'ultima, quale operatore attivo nel mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili, intende intraprendere (condizione, questa, che sussiste solo con riferimento al divieto inerente le aree agricole, di cui i tratterà più avanti).

Ne discende che, sulla base della prospettata interpretazione della portata delle previsioni dettate dagli articoli 1, 3 e 7 del gravato decreto ministeriale, le stesse non siano immediatamente lesive della sfera giuridica della società ricorrente, donde l'inammissibilità del presente ricorso.

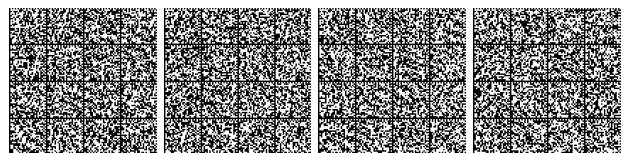
3.4 – Invero, siccome il fulcro delle censure proposte dalla società ricorrente ruota intorno alla prospettata lesività del nuovo assetto regolamentare per effetto della rivisitazione del previgente sistema e del ruolo che l'istituto delle «aree non idonee» è destinato a giocare, anche per ciò che concerne gli aspetti inerenti alle modalità della loro determinazione, dall'analisi svolta in precedenza, e che deve intendersi qui integralmente richiamata, emerge come la qualificazione di determinate porzioni di territorio in termini di «aree non idonee» non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti tesi alla costruzione e all'esercizio di impianti FER, dal che discende la radicale insussistenza, anche in una prospettiva valutativa di carattere prognostico, della lesione lamentata dalla società ricorrente.

A tale riguardo, giova evidenziare che la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto degli interessi coinvolti, ovverosia, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da traguardare al 2030 in base a quanto previsto dalla tabella A dell'articolo 2 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Tali considerazioni trovano espresso conforto nelle previsioni del gravato decreto ministeriale, laddove, all'articolo 7, comma 3, in fine, si dispone che «Nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla tabella A dell'art. 2 del presente decreto».

3.5 – Il pregiudizio lamentato dalla società ricorrente, peraltro, neppure può farsi discendere dal fatto che, in base al nuovo assetto normativo e regolamentare culminato con l'adozione del gravato decreto ministeriale, anche l'individuazione delle «aree non idonee» debba essere determinata mediante legge regionale e non invece, come avveniva con il previgente regime, con atti di programmazione e all'esito di una precipua istruttoria procedimentale (*cf.* paragrafo 17 delle Linee guida).

A tal proposito, infatti, vale considerare che anche ipotizzando che l'individuazione delle aree non idonee possa, in alcuni casi, scontare in sede di legislazione regionale una carente caratterizzazione in ragione del diverso atteggiarsi dei lavori preparatori di un provvedimento legislativo rispetto alla fase istruttoria di un procedimento amministrativo,



ciò non risulterebbe di per sé suscettibile di arrecare un pregiudizio concreto e attuale agli interessi degli operatori economici che intendono realizzare impianti FER in siti classificati come «aree non idonee».

Infatti, la conseguenza giuridica che può farsi discendere dalla concretizzazione dell'ipotesi innanzi prospettata, consiste in un mero aggravamento dell'onere motivazionale a carico dell'amministrazione competente a pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In particolare, l'amministrazione procedente, all'esito dell'iter di autorizzazione, non potrà giustificare l'eventuale ritenuta incompatibilità del progetto solo in virtù del fatto che l'impianto sia localizzato in un'area classificata come non idonea – motivazione, peraltro, che risulterebbe insufficiente anche nel caso in cui la caratterizzazione delle aree non idonee sia stata puntualmente svolta dal legislatore regionale, in quanto la qualificazione di non idoneità non si traduce in un divieto assoluto di installazione di impianti FER, come già accennato in precedenza – ma dovrà necessariamente fondare il proprio diniego dando conto in maniera adeguata, ancorché in ipotesi sintetica, delle intrinseche caratteristiche del progetto e delle aree interessate, traggiate alla luce della comparazione dei contrapposti interessi in giuoco.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nessun pregiudizio attuale e concreto può farsi discendere dal fatto che sia stato previsto che l'individuazione delle «aree non idonee» debba avvenire con legge regionale. Per converso, un siffatto pregiudizio è suscettibile di venire ad esistenza solo in caso di esito negativo del procedimento di autorizzazione e solo nella misura in cui risulti che l'amministrazione procedente non abbia esercitato correttamente il potere amministrativo di carattere tecnico-discrezionale ad essa attribuito dalla legge.

3.6 – Ad avviso del Collegio, sempre sulla scorta della chiarita portata normativa ed effettuale del concetto giuridico di «aree non idonee» nell'ambito dell'attuale contesto normativo e regolamentare, il gravato decreto ministeriale si appalesa privo di immediata e concreta lesività anche relativamente alle prescrizioni con le quali esso stesso classifica determinate aree come non idonee, così come nella parte in cui non prevede alcun regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso.

3.6.1 – Per ciò che concerne il primo profilo di doglianza testé menzionato, la circostanza per cui il gravato decreto ministeriale qualifichi come non idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo n. 42/2004 (articolo 7, comma 3), non vale a mutare la portata generale del concetto di «aree non idonee», convertendolo in un istituto a geometrie variabili che, ove direttamente applicato dall'amministrazione ministeriale, sia tale da determinare una aprioristica e radicale sottrazione, *ex voluntate administrationis*, dell'area non idonea alla realizzazione degli impianti FER.

Invero, sia in tal caso, sia nell'altro (cioè, quando l'individuazione delle «aree non idonee» avviene con legge regionale), la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante, potendosi giungere a tale esito procedimentale solo nel caso in cui il progetto venga in concreto reputato incompatibile, dall'amministrazione procedente, con gli altri obiettivi di tutela rilevanti nelle singole fattispecie.

La parte ricorrente, viceversa, con l'impostazione impressa al ricorso in esame ha tentato di far retrocedere una siffatta – e meramente eventuale – lesione ad una fase prodromica rispetto alla valutazione in concreto dei progetti tesi alla realizzazione di impianti FER, tale in quanto unicamente riservata alla determinazione dei criteri e alle modalità di individuazione delle «aree non idonee».

Tuttavia, sulla scorta delle regole che governano il processo amministrativo e in considerazione del fatto che la giurisdizione amministrativa di legittimità costituisce pur sempre una giurisdizione di diritto soggettivo, non è possibile accordare alla parte ricorrente una tutela anticipata di merito, ossia una tutela giudiziale del tutto sganciata dalla sussistenza di una possibile incisione negativa della sua sfera giuridica che, per le ragioni innanzi esposte e alla luce della effettiva portata prescrittiva delle gravate disposizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, può predicarsi solo rispetto ad un esito negativo dei procedimenti autorizzativi e solo laddove ciò consegua al cattivo esercizio del potere da parte dell'amministrazione procedente.

3.6.2 – In relazione al secondo profilo in contestazione, sulla scorta delle considerazioni svolte in precedenza e alle quali integralmente si rimanda in ossequio al principio di sinteticità degli atti processuali sancito dal codice di rito, è sufficiente porre in rilievo che l'eventuale mutamento della classificazione di un'area, in precedenza non qualificata come non idonea, non è *ex se* atto a condizionare, in maniera indefettibile e in senso sicuramente negativo, l'iter procedimentale di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti FER. Pertanto, neppure la mancata previsione di un regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso vale a dimostrare che le previsioni del gravato decreto ministeriale possano arrecare alla società ricorrente il pregiudizio da essa lamentato.

Peraltro, rispetto a tale profilo di doglianza, la carenza di interesse al ricorso sussisterebbe anche per un ulteriore e concorrente profilo, dato dal fatto che la mera intenzione di presentare una istanza di autorizzazione per la realizzazione



di impianti FER non può considerarsi sufficiente a qualificare la fase di elaborazione progettuale come iniziativa in corso, ragione per cui la società ricorrente non potrebbe validamente dolersi della mancanza di un regime transitorio, non potendo essa accedere a un siffatto regime ove in ipotesi previsto.

4 – Ad avviso del Collegio, l’iniziativa giudiziale promossa dalla società ricorrente non risulta sorretta dal necessario interesse a ricorrere anche in relazione alle censure articolate con il primo motivo di ricorso, ossia quelle tese a contestare le previsioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 con le quali sono stati fissati i criteri per la individuazione delle aree idonee ed è stata concessa alle regioni la mera facoltà di far salve le aree considerate idonee *ope legis* ai sensi dell’articolo 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

4.1 – In proposito, è sufficiente rinviare alle considerazioni già espresse in precedenza in quanto, anche in relazione a tali censure, l’interesse a ricorrere potrebbe dirsi sussistente solo nel caso in cui le gravate prescrizioni sulle «aree idonee» fossero tali da arrecare, *ex se* e immediatamente, un pregiudizio alla società ricorrente.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene che la possibilità di lesione prospettata dalla società ricorrente sia riscontrabile *ex ante* in un’ottica prognostica, in quanto l’effetto giuridico discendente dalla qualificazione di una superficie come «area idonea» alla realizzazione ed esercizio di un impianto FER delle aree idonee, è essenzialmente limitato al solo riconoscimento di un vantaggio procedimentale.

Pertanto, la società ricorrente non possiede il necessario interesse ad azionare in giudizio una posizione giuridica sostanzialmente consistente nell’interesse a non vedersi aggravato l’*iter* procedimentale di autorizzazione (laddove, in futuro, si determini a presentare la dovuta istanza all’amministrazione), a che venga mantenuto il precedente impianto normativo e a che vengano considerate come «aree idonee» *ex lege*, superfici che tali sono state considerate dal legislatore, «nelle more dell’individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1 (dell’articolo 20 del decreto legislativo n. 199/2021, n.d.r.)».

Al pari di quanto rilevato in relazione alle gravate previsioni sulle «aree non idonee», anche con riferimento a questo ulteriore gruppo di censure proposte dalla società ricorrente, non risulta che le amministrazioni resistenti abbiano dettato prescrizioni cogenti e introdotto divieti assoluti e aprioristici, dalla cui applicazione discenda con assoluta certezza la radicale preclusione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In definitiva, non venendo in rilievo prescrizioni suscettibili di impedire alla società ricorrente, in via immediata e diretta, lo svolgimento della propria attività di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, deve ritenersi insussistente l’interesse processuale richiesto dalla legge per conseguire l’annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale.

5 – A ben vedere, e fermo restando il carattere assorbente delle anzidette considerazioni, la decidibilità nel merito del presente gravame risulterebbe preclusa anche dalla natura della posizione dedotta in giudizio dalla società ricorrente. Infatti, ad essere stata azionata risulta essere una mera aspettativa di fatto al corretto esercizio sia della funzione amministrativa, sia della funzione legislativa delle regioni, ossia una situazione del tutto priva della specifica connessione a un bene della vita che costituisce il *proprium* delle situazioni giuridiche soggettive che l’ordinamento reputa meritevoli di tutela.

6 – *Ad abundantiam*, vale anche osservare che, alla luce della natura della posizione azionata, la circostanza per cui la società ricorrente sia un operatore attivo nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili non costituisce elemento sufficiente a rendere differenziata e normativamente qualificata la sua posizione, la quale, pertanto, non risulta distinguibile da quella del *quisque de populo*.

D’altronde, anche volendo attribuire alla posizione azionata dalla società ricorrente la consistenza di interesse diffuso e metaindividuale, il ricorso in esame non risulterebbe esaminabile nel merito per carenza di legittimazione attiva, atteso che una siffatta situazione giuridica soggettiva può essere fatta valere in giudizio esclusivamente dai soggetti giuridici statutariamente o istituzionalmente preposti a rappresentare interessi omogenei di specifiche categorie, attribuzione, questa, che esula dalla sfera giuridica del singolo individuo o, come nel caso di specie, operatore economico attivo nel mercato.

6.1 – Ne consegue che «in sé considerata, la semplice possibilità di ricavare dall’invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, ricollegabile in via meramente contingente ed occasionale al corretto esercizio della funzione pubblica censurata, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante, nel senso che siffatto possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia di annullamento non risulta idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento di una situazione differenziata, fondante la legittimazione al ricorso; occorre, invece, una ulteriore condizione-elemento che valga a differenziare il soggetto, cui essa condizione-elemento si riferisce, da coloro che avrebbero un generico interesse alla legalità dell’azione amministrativa, essendo quest’ultimo interesse riconosciuto non al *quisque de populo*, ma solamente a quel soggetto che si trovi, rispetto alla generalità, in una posizione legittimante differenziata» (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 265 del 27 gennaio 2016).



6.2 – Tale condizione-elemento non può essere rintracciata nell'aspirazione a una determinata configurazione del procedimento amministrativo per effetto della qualificazione delle aree di localizzazione degli impianti FER, che si traduce nella pretesa ad una inammissibile conformazione dei poteri pubblici per mano dei soggetti privati, strumentale ad asservire le scelte dell'amministrazione (e, nel caso di specie, anche del legislatore regionale) ad interessi di natura egoistica – come tali slegati dalle esigenze di carattere pubblicistico che l'amministrazione deve curare – e ai *desiderata*, modali e metodologici, degli operatori del settore.

6.3 – La prospettazione della società ricorrente, anche sotto tale ultimo divisato profilo, non merita di essere condivisa, in quanto il giudice amministrativo non può accordare tutela a situazioni del tutto *sui generis* rispetto a quelle di interesse legittimo, nonché di diritto soggettivo nei soli casi di giurisdizione esclusiva.

La situazione dedotta in giudizio dalla società ricorrente, invero, non possiede la consistenza di interesse legittimo, il quale come noto sottende «un rapporto diretto ed immediato tra l'esercizio del potere amministrativo (e ciò in cui esso si sostanzia, cioè il provvedimento amministrativo) e l'interessato all'esercizio del potere medesimo», che «si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo ed i suoi effetti interessano direttamente (ed univocamente) il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo» (*cfr.* Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1403 del 7 marzo 2013).

Nel caso di specie, le gravate previsioni del decreto ministeriale in materia di aree idonee e non idonee, non sono atte ad arrecare alcun pregiudizio immediato e diretto nella sfera giuridica della società ricorrente, le cui aspettative in relazione a progetti di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili – ancora in fase di elaborazione al momento della proposizione del presente gravame – si conservano integre sino alla definizione del procedimento autorizzativo che verrà avviato al momento della presentazione dell'istanza all'amministrazione competente.

7 – In definitiva, sulla scorta delle anzidette considerazioni, il ricorso in esame deve essere dichiarato inammissibile per carenza originaria di interesse alla sua proposizione.

8 – A diverse conclusioni deve giungersi quanto alle censure formulate nel III motivo, che vanno esaminate congiuntamente alle questioni sollevate con il IV, V e VI motivo, con cui la parte ricorrente solleva questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto legge 15 maggio 2024, n. 63 – c.d. decreto Agricoltura - convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2024, n. 101.

Il citato art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 ha introdotto il comma 1-bis all'art. 20 del Decreto legislativo n. 199/2021, il quale stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), 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, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Il successivo comma 2 ha previsto che tale disciplina non si applichi «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto (16 maggio 2024), 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».

8.1 – Parte ricorrente allega di aver elaborato una specifica iniziativa relativa ad un progetto di impianto c.d. agrivoltaico che sarebbe inciso dalla richiamata disciplina, non essendo stato ancora avviato il relativo *iter* autorizzatorio - non ricadendo, quindi, nella clausola di salvezza prevista per i progetti per i quali è stata avviata almeno una delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024 - ed essendo conseguentemente soggetto al sopravvenuto divieto di installazione di zona agricola di cui all'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021.

8.2 – Il decreto impugnato prevede, all'art. 1, comma 2, che le regioni individuino sul rispettivo territorio, tra l'altro, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20,



comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», in tal modo dando pedissequa applicazione alla fonte sovraordinata di cui costituisce mero recepimento.

Trattasi, quindi, di previsione che, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, introduce uno specifico divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, costituendo strumento di attuazione, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, della norma primaria.

Va rilevato, infatti, che il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo articolo 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1.

In tale contesto, il decreto ministeriale impugnato ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Il decreto impugnato costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

- esso è stabilito direttamente dalla legge statale;
- secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;
- le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

8.3 – Va, pertanto, richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937). Nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

Deriva da ciò la sussistenza dell'interesse ad agire e la legittimazione all'impugnazione immediata della disposizione normativa generale.

9 – Premessa, quindi, l'ammissibilità delle censure, deve innanzitutto reputarsi infondata la doglianza secondo la quale, concernendo la disciplina rimessa alla determinazione ministeriale l'adozione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, non sarebbe stata prevista alcuna delega a individuare le aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra (di seguito «FTV»).

Al riguardo, deve rilevarsi che per effetto della sopravvenienza normativa costituita dal disposto dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, il decreto adottato ai sensi del comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 non avrebbe potuto che prendere atto dei divieti così introdotti e ribadire, anche nel contesto della disciplina secondaria da esso dettata, le relative preclusioni.

Nel momento in cui il legislatore ha inteso vietare ulteriori interventi concernenti impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate agricole, tale innovativa previsione primaria si è inevitabilmente sovrapposta alle previgenti norme in materia di individuazione delle aree idonee, sicché ai fini della relativa implementazione non era necessaria alcuna espressa e specifica delega, potendone e dovendone l'Autorità amministrativa soltanto prendere atto.

10 – Con una seconda censura la società ricorrente contesta l'art. 1, comma 2, lett. d), del decreto impugnato nella parte in cui non esclude dall'applicazione del divieto di installazione su aree agricole gli impianti agrivoltaici, sostenendo, al riguardo, che tale tipologia di impianti – avanzati o di base – sarebbero pienamente compatibili con la destinazione e l'uso agricolo delle aree sulle quali andrebbero ad insistere, risultando quindi ingiustificata l'applicazione del divieto di installazione su aree agricole per siffatta tipologia di impianti.

Anche tale doglianza deve ritenersi infondata.

10.1 – Al riguardo, è sufficiente rilevare che l'ambito di applicazione del divieto posto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 è definito direttamente dalla norma primaria – genericamente ed estensivamente riferita a tutti gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - e la relativa individuazione appartiene all'ordinaria attività di interpretazione degli enunciati normativi.



Con la conseguenza che la mancata, ulteriore specificazione del medesimo da parte di un atto applicativo non integra, sotto alcun profilo, un vizio di legittimità di quest'ultimo laddove sia conforme, come nel caso in esame, alla norma primaria, che non demanda alla fonte secondaria alcuna ulteriore individuazione e specificazione, venendo in rilievo una norma autoapplicativa ed autosufficiente.

11 – Occorre allora procedere all'esame dei profili di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente in relazione all'art. 5 del decreto legge n. 63/2024, procedendo dapprima a verificare se sia possibile fornire di tale norma un'interpretazione suscettibile di risolvere, già sul piano della corretta delimitazione della portata della norma censurata, i denunciati sospetti di incostituzionalità.

12 – Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione.

12.1 – Parte ricorrente ha condizionato l'interesse a sollevare l'incidente di costituzionalità all'impossibilità di fornire un'interpretazione della norma in base alla quale ogni tipologia di impianto agrivoltaico sarebbe esclusa dal divieto da essa previsto, in quanto la giurisprudenza avrebbe già riconosciuto la differenza esistente tra la tecnologia agrivoltaica e il tradizionale fotovoltaico. Ciò, tuttavia, come di seguito si passa ad illustrare, non è possibile se non in parte, e comunque in modo non del tutto soddisfacente dell'interesse di parte ricorrente.

12.2 – L'ambito del regime preclusivo introdotto dalla norma va ricostruito a partire dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.).

L'oggetto della previsione normativa riguarda specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra [...] in zone classificate agricole» e si pone in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

Dalle richiamate coordinate normative si ricava, pertanto, che l'oggetto del divieto riguarda gli impianti fotovoltaici caratterizzati da una ben determinata caratteristica – ovvero l'installazione dei moduli a terra – in quanto ritenuta dal legislatore incompatibile con l'utilizzo del suolo per l'agricoltura e, quindi, con la finalità di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola.

12.3 – Le linee guida MITE del 2022 in materia di impianti agrivoltaici individuano come segue i requisiti che tali impianti debbono possedere per rispondere alla finalità per cui sono realizzati:

«- requisito A: Il sistema è progettato e realizzato in modo da adottare una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, tali da consentire l'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica e valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi;

- requisito B: Il sistema agrivoltaico è esercito, nel corso della vita tecnica, in maniera da garantire la produzione sinergica di energia elettrica e prodotti agricoli e non compromettere la continuità dell'attività agricola e pastorale;

- requisito C: L'impianto agrivoltaico adotta soluzioni integrate innovative con moduli elevati da terra, volte a ottimizzare le prestazioni del sistema agrivoltaico sia in termini energetici che agricoli;

- requisito D: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate;

- requisito E: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che, oltre a rispettare il requisito D, consenta di verificare il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici».

Le medesime linee guida chiariscono, poi, che «Il rispetto dei requisiti A, B è necessario per definire un impianto fotovoltaico realizzato in area agricola come «agrivoltaico». Per tali impianti dovrebbe inoltre previsto il rispetto del requisito D.2», mentre il rispetto «dei requisiti A, B, C e D è necessario per soddisfare la definizione di «impianto agrivoltaico avanzato» e, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 65, comma 1-*quater* e 1-*quinqües*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, classificare l'impianto come meritevole dell'accesso agli incentivi statali a valere sulle tariffe elettriche».

Dalla classificazione tipologica degli impianti agrivoltaici contenuta nelle linee guida risulta, pertanto, che soltanto per gli impianti agrivoltaici di tipo avanzato è senz'altro soddisfatto il requisito C, consistente nell'utilizzo di moduli elevati da terra. Il suddetto utilizzo, secondo le linee guida, può assumere una delle due seguenti configurazioni:

– «l'altezza minima dei moduli è studiata in modo da consentire la continuità delle attività agricole (o zootecniche) anche sotto ai moduli fotovoltaici. Si configura una condizione nella quale esiste un doppio uso del suolo, ed una integrazione massima tra l'impianto agrivoltaico e la coltura, e cioè i moduli fotovoltaici svolgono una funzione sinergica alla coltura, che si può esplicare nella prestazione di protezione della coltura (da eccessivo soleggiamento, grandine, etc.) compiuta dai moduli fotovoltaici. In questa condizione la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo»;



– «i moduli fotovoltaici sono disposti in posizione verticale [...]. L'altezza minima dei moduli da terra non incide significativamente sulle possibilità di coltivazione (se non per l'ombreggiamento in determinate ore del giorno), ma può influenzare il grado di connessione dell'area, e cioè il possibile passaggio degli animali, con implicazioni sull'uso dell'area per attività legate alla zootecnia. Per contro, l'integrazione tra l'impianto agrivoltaico e la coltura si può esplicare nella protezione della coltura compiuta dai moduli fotovoltaici che operano come barriere frangivento».

12.4 – In considerazione del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, è possibile ritenere che il divieto ivi previsto non si applichi agli impianti agrivoltaici di tipo avanzato, in quanto in relazione ai suddetti impianti, non realizzandosi l'installazione di moduli collocati a terra, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

Tale conclusione è peraltro confermata dallo stesso orientamento assunto in sede ministeriale nell'interpretazione della norma censurata (si veda la risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, laddove è stato precisato che «Sarà [...] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» – cfr. il resoconto della seduta n. 297 del 22 maggio 2024 presso la Camera dei deputati), oltre che dalle attività in corso di implementazione delle misure introdotte dal decreto impugnato (cfr. il disegno di legge della Regione Puglia n. 222/2024, depositato agli atti, che all'art. 8, comma 4, stabilisce che «nel caso di utilizzo della tecnologia fotovoltaica, nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici possono essere realizzati esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale»).

12.5 – Se può residuare un margine di incertezza in ordine agli impianti che, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* delle linee guida, ma non a tutti quelli richiesti dalla lettera *d)*, non sono qualificabili come impianti agrivoltaici avanzati, sebbene utilizzino moduli sollevati da terra, ciò che rileva in questa sede è che parte ricorrente ha allegato agli atti un progetto di agrivoltaico non avanzato, che rientra senz'altro nel divieto previsto dalla norma.

Gli impianti riconducibili a tale tipologia si caratterizzano per l'installazione dei moduli a terra e determinano, in ogni caso, il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici. Soltanto nel caso degli impianti con moduli sollevati da terra, infatti, «la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo» (cfr. le linee guida, pag. 24).

12.6 – Un'interpretazione diversa, quale quella volta a escludere qualsivoglia tipologia di impianto agrivoltaico dall'applicazione del divieto, si porrebbe in contrasto, oltre che con il dato letterale della norma, anche con le sue finalità e si porrebbe in inammissibile contrasto con i tradizionali e inderogabili criteri di ermeneutica giuridica.

Al riguardo, si deve osservare che:

- «la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U., 1.6.2021, n. 15177). Nel caso di specie, non vi è dubbio che gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, in quanto si risolvano nell'installazione di pannelli collocati a terra, rientrino nella previsione che vieta, per l'appunto, l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra»;

- l'ampiezza del divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, che si risolve nella preclusione assoluta di realizzare impianti con moduli collocati a terra sull'intero territorio nazionale, induce a ritenere che l'obiettivo perseguito dal legislatore fosse quello di contrastare la sia pur minima riduzione del territorio a vocazione agricola per l'effetto dell'installazione di impianti fotovoltaici. Un'interpretazione che escludesse tutte le tipologie di impianti agrivoltaici dall'ambito di applicazione della norma in questione, anche a dispetto di un (pur ridotto) consumo di suolo agricolo, si porrebbe in frontale contrasto con tale obiettivo, quale chiaramente emergente dai presupposti e dall'oggetto dell'enunciato normativo, operazione che non può in alcun modo ritenersi consentita all'interprete.

Per le ragioni sopra indicate neppure è possibile interpretare l'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 nel senso che il divieto opererebbe soltanto all'esito di specifica istruttoria nel rispetto delle linee guida. Una siffatta interpretazione, infatti, si risolverebbe in un'*interpretatio abrogans* della norma e, in ogni caso, contrasta con il chiaro tenore letterale e la finalità perseguita dal legislatore, che ha inteso consentire l'utilizzo delle aree agricole per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra esclusivamente nei limiti di cui al citato art. 5: l'avverbio «esclusivamente» non lascia spazio a dubbi circa la portata assoluta del divieto che caratterizza i progetti e le aree agricole non contemplati quali eccezioni dall'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021.

13 - Sulla rilevanza delle questioni.



13.1 – Dall’acclarata non percorribilità di un’interpretazione dell’enunciato normativo integralmente satisfattivo per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei motivi IV, V e VI, ponendosi il divieto previsto dall’art. 5, comma 1, decreto legge. n. 63/2024 quale fattore preclusivo alla realizzabilità del progetto già elaborato da parte ricorrente in ragione della sua concreta localizzazione.

13.2 – Si è già osservato, nell’argomentare sull’interesse alle censure, che il comma 1-*bis* dell’art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l’installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo articolo 20 nelle more dell’adozione della disciplina di cui al comma 1.

In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell’art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all’art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l’installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce l’unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

- esso è stabilito direttamente dalla legge statale;
- secondo quanto previsto dal decreto, l’individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;
- le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell’intervento con i valori confliggenti.

È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz’altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937), rilevandosi che nel caso di specie l’incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l’incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall’art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell’art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell’area occupata.

Il decreto impugnato replica, quindi, il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, che determina *ex se* l’impossibilità di realizzare il progetto di parte ricorrente.

La perdurante vigenza e validità della norma primaria impedisce qualsivoglia intervento demolitorio da parte del Collegio, recando il decreto una previsione del tutto conforme a legge.

13.3 – In mancanza della declaratoria di incostituzionalità dell’art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 63/2024, la domanda di annullamento dell’art. 1 del decreto ministeriale impugnato, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l’art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto dovrebbe essere annullato, ponendo a quel punto un divieto generalizzato che nessuna norma primaria contemplerebbe o autorizzerebbe e che, per le ragioni che saranno illustrate, collide con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, quale desumibile dal diritto dell’Unione, dando peraltro luogo a una disciplina che non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza.

14 – Sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il IV motivo.

14.1 – Con la questione sollevata nell’ambito del IV motivo la parte ricorrente contesta la norma censurata per violazione e falsa applicazione dell’art. 77, comma secondo, della Costituzione. La ricorrente contesta, in particolare, la sussistenza dell’addotta ragione di straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola in ragione del fatto che, posta l’esistenza sul territorio nazionale di una superficie agricola totale di 16 milioni di ettari (di cui solo 12,5 ettari utilizzati), anche nell’ipotesi in cui gli obiettivi energetici nel territorio italiano dovessero essere soddisfatti esclusivamente mediante la sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra, si porrebbe a un utilizzo di appena lo 0,4% della superficie agricola, del tutto marginale rispetto ai 4 milioni di terreni agricoli abbandonati.

14.2 – L’esame della pertinente giurisprudenza costituzionale non autorizza, tuttavia, l’operazione compiuta dalla parte ricorrente.

Dall’esame dell’ampia casistica sottoposta alla Corte si ricava, in primo luogo, che il sindacato relativo alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza è circoscritto ai casi di evidente mancanza dei presupposti ovvero di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, Corte Cost. n. 170/2017, n. 287 del 2016, n. 72 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007).



Tale verifica viene, inoltre, condotta, non dissimilmente da quanto accade per il sindacato del giudice amministrativo in materia di eccesso di potere, a partire da profili sintomatici, tra i quali assume preminente rilievo il riscontro (o meno) di una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge dal punto di vista oggettivo e/o funzionale.

Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza, infatti, «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte Cost., sentenza n. 22/2012).

14.3 – L'art. 5 del decreto legge n. 63/2024 introduce «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo» ed è inserito in un provvedimento normativo adottato considerando che «la concomitanza di congiunture avverse, quali il perdurare del conflitto in Ucraina e la diffusione di fitopatie, ha indotto il settore primario in una persistente situazione di crisi, determinando gravi ripercussioni sul tessuto economico e sociale», onde la ritenuta necessità e urgenza di «emanare disposizioni finalizzate a garantire l'approvvigionamento delle materie prime agricole e, in specie, di quelle funzionali all'esercizio delle attività di produzione primaria, a sostenere il lavoro agricolo e le filiere produttive, in particolare quella cerealicola, quella del kiwi, quella della pesca e dell'acquacoltura», nonché di «contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

Rispetto a tali enunciati presupposti e finalità, la disposizione intesa a vietare l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non si pone in termini di manifesta estraneità, presentando invece un'intrinseca coerenza nell'ambito di un complesso di disposizioni finalizzate al sostegno del settore agricolo.

14.4 – Gli elementi addotti dalla ricorrente a sostegno della ritenuta insussistenza delle ragioni di urgenza, in ragione della limitata porzione di territorio che potrebbe essere occupata per effetto della realizzazione degli impianti oggetto del divieto, non consentono di giungere a conclusioni diverse, costituendo chiaro obiettivo dell'intervento contestato quello di contrastare la sia pur minima riduzione del suolo a vocazione agricola: la misura adottata costituisce, dunque, senz'altro sviluppo delle premesse, che non risultano in alcun modo smentite dalle argomentazioni spese nel ricorso.

14.5 – La questione di illegittimità costituzionale sollevata nel IV motivo risulta, pertanto, manifestamente infondata.

15 – Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il V e il VI motivo.

15.1 – A conclusioni diverse occorre giungere quanto agli ulteriori dubbi di costituzionalità sollevati nell'ambito del V e del VI motivo, con i quali la parte ricorrente ha in sostanza lamentato:

- la violazione dell'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE): la norma contestata, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021.

Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio;

- la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, del principio di proporzionalità, dell'art. 11 del TFUE, dell'art. 41 Cost.: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.



15.2 – In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., 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.

15.3 – Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini». A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

L'art. 6, par. 1, TUE precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

L'art. 11 TFUE esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

Secondo l'art. 191 TFUE, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

Ai sensi dell'art. 192, par. 1, TFUE, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191».

L'art. 194 TFUE stabilisce, a sua volta, che «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 [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

15.4 – Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti e connesse.

Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (cfr. le sentenze 1.7.2014, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

15.5 – La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 TFUE si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'articolo 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi.

Di conseguenza, l'art. 191 TFUE non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE; viceversa, l'art. 191 TFUE assume rilevanza allorché esso trovi attuazione nel diritto derivato (cfr. CGUE, sentenza 4.3.2015, C-534/13, 39 ss.).



15.6 – Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

15.7 – Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE.

Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

(2) Ai sensi dell'articolo 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21^a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla *leadership* tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

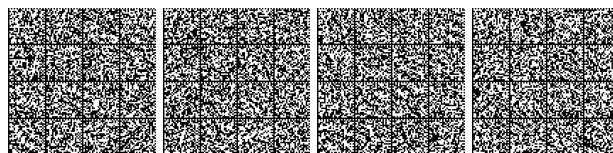
(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030" ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, "Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030", e del 23 giugno 2016, "I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili", si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...].

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32%. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...].



(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...].

(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32% di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

Le richiamate *rationes* hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento.».

15.8 – Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...].

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi. [...].

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio "chi inquina paga", istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del "non nuocere" del *Green Deal* europeo.

[...].

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

[...].

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...].



[...].

(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...].

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati.

[...]».

Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

Ai sensi dell'art. 5 del regolamento «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'articolo 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999.»

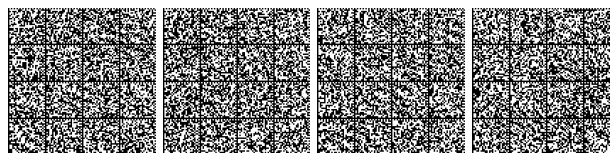
15.9 – La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che:

«[...]».

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo». La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità.

[...].

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai Paesi terzi, l'Unione dovrebbe



concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 ("piano REPowerEU") mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i legislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico. [...]. Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45% di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...]. È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...].

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

[...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...].



(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto.»

15.10 – In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

15.11 – Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 TFUE, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21^a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.

Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

«(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...].

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio "Ambiente" del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali.

[...].

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio mix energetico [...].

[...].

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima



e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...].

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione.

[...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali "divari di ambizione"). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali "divari nel raggiungimento". Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32% di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].».



15.12 – Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

- «Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3):

- «Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione “decarbonizzazione”:

[...];

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'articolo 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;

b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;

c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;

d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001.

e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:

i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;

ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL pro capite;

iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;

iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;

v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;

vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi. [...].

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5).

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'articolo 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno



o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'articolo 4, lettera *a*), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

- a*) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;
- b*) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- c*) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- d*) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'articolo 33;
- e*) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).

103. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «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» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

15.13 – Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 121 del 2022, n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), la normativa eurolunitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti (Corte cost., sentenza n. 13 del 2014).

15.14 – La disciplina originariamente contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata rispetto all'utilizzo di terreni classificati agricoli.

Il comma 3 del citato art. 20 stabilisce, in effetti, che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono 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». Tale disposizione contempla indubbiamente un'esigenza di tutela delle aree agricole, ma da un lato non pone alcuna preclusione assoluta e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti.

Il comma 7 prevede, a sua volta, che «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».

Il successivo comma 8, inoltre, nell'individuare transitoriamente le aree idonee sino all'entrata in vigore della disciplina prevista dal comma 1, vi include, «fatto salvo quanto previsto alle lettere *a*), *b*), *c*), *c-bis*) e *c-ter*)», le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo».

15.15 – Il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 (decreto legge Agricoltura), stravolge completamente l'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urba-



nistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c)*, 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, *c-bis)*, *c-bis.1)* e *c-ter)*, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto- legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Sulla base di tale assetto normativo, introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

- a)* nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell'area occupata;
- b)* presso 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;
- c)* presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;
- d)* presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuale;
- e)* nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;
- f)* nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, 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 consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

Il divieto non si estende – per espressa previsione – ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC, che è lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile.

Già tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili.

Tenuto conto dello stato di attuazione della disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto ministeriale 21 giugno 2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto di tale divieto è del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, par. 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

15.16 – Peraltro, si è già visto che, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione.

La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.



15.17 – La preclusione generalizzata all’installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sembra inoltre contrastare con il principio per cui, nell’ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all’obiettivo complessivo dell’Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell’art. 15-ter della direttiva (UE) 2018/2001, «Gli Stati membri favoriscono l’uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, par. 3).

Come già rilevato, il considerando (27) della direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l’uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell’uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere».

Il divieto introdotto dall’art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l’utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l’uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) quantomeno per la tecnologia agrivoltaica (anche non avanzata).

15.18 – Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione presenta inoltre, profili di criticità rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell’Unione.

Come precedentemente ricordato, ai sensi dell’art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell’Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell’articolo 7 dell’accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell’Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l’adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell’azione esterna dell’Unione».

15.19 – Come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM (2021) 82 *final* sulla nuova strategia dell’UE per l’adattamento ai cambiamenti climatici, «Il *Green Deal* europeo, la strategia di crescita dell’UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un’opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l’UE ha mostrato la propria *leadership* per scongiurare lo scenario peggiore – impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica – e prepararsi al meglio puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell’UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l’UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l’Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l’accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei *target* di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all’evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l’obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta sul tutto il territorio nazionale la tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra su tutti i terreni classificati agricoli, corrispondenti a oltre la metà della superficie nazionale.

15.20 – Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all’art. 11 TFUE e all’art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

L’integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull’ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici.

Il divieto introdotto dall’art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell’Unione, solleva sul punto notevoli perplessità:

- da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell’art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant’è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell’articolato (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo articolo 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l’altro, «l’idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);



- dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

15.21 – Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 Cost.

Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C-170/08, 41).

Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale.

Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2014).

15.22 – Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia a fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile un esito negativo della valutazione di compatibilità dei progetti.

Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, eventuali margini di compatibilità degli interventi proposti.

L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 stabilisce, invece, una prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, valutata in astratto e a monte dal Legislatore e che non consente la pur minima possibilità di contemperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'art. 9 Cost. la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale.

L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 Cost., nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...]. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte cost., sentenza n. 85 del 2013).



15.23 – Sotto altro profilo, il divieto così introdotto è operativo sulla base della mera classificazione dell'area come agricola secondo i piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza assumano il suo concreto utilizzo o la sua utilizzabilità a tali fini. Anche per tale riguardo la disposizione si mostra irragionevole e sproporzionata, in quanto la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti dalla norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate.

Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture.

In raffronto, le attuali linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 prevedono che:

- le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

- l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti;

- le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole 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, anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacità d'uso del suolo.

Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile ("zone di esclusione"). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (cfr. la raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati).

La disciplina posta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, non fondato su dati concreti e certamente non rispondente all'obiettivo di massimizzare la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile.

16 – I rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, laddove pone una disciplina di salvaguardia che ha quale presupposto il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», ove prevede che «Gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, 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 all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

Tale disposizione, infatti, riproduce il divieto di cui al citato comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

17 – Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale.

17.1 – In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti (per quanto illustrato al punto 13 della presente sentenza) e non manifestamente infondate (secondo quanto evidenziato al punto 15) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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.

17.2 – Le predette questioni vengono sollevate con la presente sentenza non definitiva, anziché con ordinanza, in ragione della stretta connessione delle statuizioni che definiscono parzialmente in giudizio con i profili oggetto di rimessione, nonché in conformità alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale «Alla sentenza non definitiva può essere [...] riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice a



quo – come nel caso in esame – abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (in questi termini, tra le altre, sentenze n. 112 del 2021 e n. 153 del 2020)» (Corte cost., sentenza n. 218/2021).

18 – Conclusioni.

18.1 – In conclusione, il Collegio, in ordine al ricorso in esame, così statuisce:

- dichiara il ricorso inammissibile, per carenza d’interesse, in relazione ai motivi da I a II.3;
- rigetta il ricorso quanto ai motivi III.1 e III.2;
- dichiara manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 5, comma 1, del decreto legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell’art. 77 Cost.;
- dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell’art. 5, comma 1 e 2, del decreto legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell’art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell’incidente di costituzionalità.

19 – Sospende il giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

20 – Rinvia il regolamento delle spese di lite all’esito del giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma - Sezione terza, parzialmente e non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- a) lo dichiara inammissibile, per carenza d’interesse, quanto ai motivi da I a II.3;
- b) lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione, quanto ai motivi III.1 e III.2;
- c) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, del decreto legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell’art. 77 della Costituzione;
- d) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del richiamato art. 5, commi 1 e 2, del decreto legge n. 63/2024, nonché dell’art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, 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;
- e) sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell’incidente di costituzionalità e, ai sensi dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- f) dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;
- g) rinvia ogni ulteriore statuizione all’esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

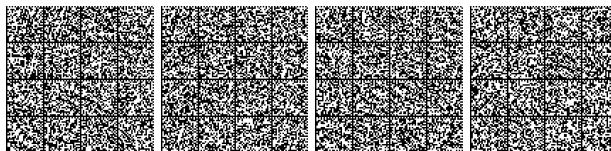
Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2025, con l’intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, estensore;

Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario.

Il Presidente, estensore: STANIZZI



N. 137

Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Erg Solar Holding srl e Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche Italiane contro Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica e altri.

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l’uso del suolo agricolo – Previsione che l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell’art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell’art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell’art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l’art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell’art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all’art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all’art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.**
- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 8719 del 2024, proposto da Erg Solar Holding S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio, Serena Caradonna, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro:

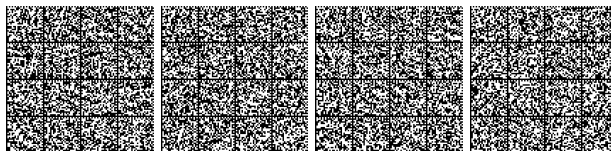
Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, Ministero dell’agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, Ministero della cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti:

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

e con l’intervento di *ad adiuvandum*:

Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cristina Martorana, Andrea Sticchi Damiani, Pina Lombardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



per l'annullamento degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024, nonché i relativi allegati;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della cultura, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste e di elettricità futura – Unione delle imprese elettriche italiane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

FATTO

1 - Premette in fatto la società odierna ricorrente di operare nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare. Rappresenta, al riguardo, che sono in corso di sviluppo iniziative per la realizzazione di impianti agrivoltaici, inerenti, in particolare, il progetto in Poggio Imperiale, Regione Puglia, di potenza 60,58 MW (per il quale è pendente l'*iter* per il rilascio della *VIA*), e il progetto in Ascoli Satriano, Regione Puglia, di potenza 15,00 MW, della tipologia di agrivoltaico non avanzato.

2 - Sostiene parte ricorrente che le previsioni dettate dagli articoli 1, 3 e 7 del decreto impugnato, adottato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica («Mase»), di concerto con il Ministro della cultura («Mic») e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste («Masaf») nel formale esercizio della delega di cui all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 con il fine di stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, avrebbero di fatto introdotto criteri asseritamente illegittimi e lesivi della sua posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione del progetto di impianto agrivoltaico in corso di elaborazione.

Solleva, quindi, parte ricorrente, a sostegno della proposta azione impugnatoria, i seguenti motivi di censura inerenti plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere:

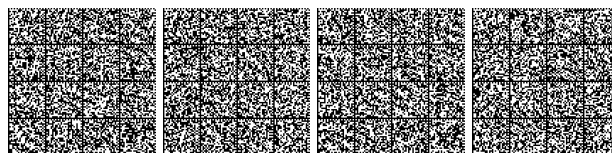
I - Con riferimento all'illegittimità degli articoli 1 e 7 del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 5, della legge 22 aprile 2021, n. 53 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 2, 3 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Violazione della delega - Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

I.1 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 3 del decreto legislativo n. 199/2021 e dell'art. 5 della legge n. 53/2021.

Il decreto impugnato avrebbe mancato di definire i criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («FER»), essendosi limitato a riprodurre principi di massima che sarebbero esattamente e testualmente riproduttivi di quelli individuati dalla fonte delegante all'art. 20, comma 3, decreto legislativo n. 199/2021 (e, ancor prima, l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53), di carattere meramente programmatico. Ne deriverebbe il conferimento alle regioni di una delega sostanzialmente in bianco, in contrasto con l'insegnamento della Corte costituzionale, che avrebbe sempre rivendicato l'importanza della uniformità della «materia energia» sul territorio nazionale.

I.2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021.

Nel ricordare parte ricorrente come ai sensi di quanto previsto dall'art. 20, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 199/2021, i Ministeri resistenti, mediante l'adozione di uno o più decreti delegati, erano tenuti in via prioritaria a «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili» contesta l'attuazione che di tale norma è stata operata con il gravato decreto.



Lamenta in particolare parte ricorrente che l'art. 7, comma 2, lettera *b*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 - laddove prevede che le regioni, nell'individuazione delle aree idonee, debbano tener conto «della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto» - conterrebbe indicazioni generiche ed un mero richiamo al sintetico principio di differenziazione, insuscettibili come tali di fornire alle Regioni gli indirizzi necessari ed idonei a orientare l'esercizio della potestà regionale anche quanto ad individuazione del mix di fonti energetiche richiesto dalla normativa primaria, da porre in correlazione con le caratteristiche dei territori.

La norma del gravato decreto, pertanto, sarebbe illegittima per aver abdicato alla propria funzione di individuazione dei principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee, violando la delega legislativa conferita con il decreto legislativo n. 199/2021, per effetto della quale il decreto avrebbe dovuto «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili».

I.3 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo 199/202.

Denuncia parte ricorrente l'illegittimità della previsione, contenuta nell'art. 7, lettera *c*) del decreto ministeriale impugnato, che assegna una mera «possibilità» alle regioni, in sede di emanazione delle leggi regionali, di fare salve le aree nelle more ritenute idonee dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con classificazione da ritenersi, secondo parte ricorrente, anticipatoria e vincolante per la futura normazione regionale. Tale norma si porrebbe in contrasto con il dato normativo e consentirebbe alle regioni di non tener conto, in sede di normazione, delle aree idonee individuate dal legislatore nazionale, rimettendosi alle regioni la potestà di prevedere che aree che, fino ad oggi, sono state indiscussamente idonee, ai sensi del comma 8, diventino «aree ordinarie» o addirittura «aree non idonee», con impatti negativi in termini di affidamento degli investimenti ed incertezza del quadro giuridico di riferimento, senza peraltro prevedere una disciplina transitoria per i procedimenti autorizzativi avviati in data anteriore all'entrata in vigore delle disposizioni regionali.

II - Con riferimento all'illegittimità degli articoli 1, 3 e 7 del d.m.: violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 - Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 - Eccesso di potere - Manifesta irragionevolezza - Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE - Violazione del principio della massima diffusione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili.

II.1 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER.

Sostiene parte ricorrente che l'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 prevedrebbe una competenza regionale, da esercitare mediante legge, unicamente per la disciplina delle aree idonee. Il decreto, invece, affidando alle regioni il compito di individuare con legge anche le aree non idonee, si porrebbe in contrasto, oltre che con tale norma primaria, anche con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 e con le successive Linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, che prevedono l'individuazione delle «aree non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, nel cui ambito, attraverso adeguata istruttoria, poter operare un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale, in violazione peraltro del principio della riserva di procedimento amministrativo.

II.2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 199/2004, dell'art. 12 del decreto legislativo 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER.

Nel definire le aree non idonee come aree «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», il decreto introdurrebbe un vero e proprio divieto di installazione di impianti FER in dette aree, in contrasto con i principi dettati dalle Linee Guida, che pure vengono dalla disposizione in questione richiamati, in base alle quali «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare» all'installazione degli impianti, costituendo solo una valutazione di primo livello cui deve eseguire una valutazione in concreto circa la realizzabilità dell'impianto.

II.3 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8 del decreto legislativo 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo 42/2004 e dell'art. 117 comma 2 lettera *s*) della Costituzione.



Nel prevedere che «Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», il decreto si porrebbe in contrasto con la normativa europea e nazionale, nonché con quella prevista per i beni soggetti a tutela paesaggistica e culturale, introducendo un divieto esorbitante e del tutto irragionevole, in quanto di fatto inibirebbe in tutte le aree vincolate la realizzazione degli impianti, a prescindere da qualsiasi specifica valutazione in ordine alle effettive e concrete esigenze di tutela di ciascun bene vincolato e, correlativamente, da qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di una effettiva incompatibilità dell'intervento con la tutela paesaggistica o culturale da assicurare. Del pari illegittima sarebbe la previsione secondo cui «Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», nonché «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», in quanto assegnerebbe poteri alle regioni in contrasto con la competenza statale in materia di paesaggio e beni culturali, che impone uniformi livelli di tutela in tutto il territorio nazionale.

III - Con riferimento all'illegittimità dell'art. 1, comma 2, lettera *d*) del D.M.: violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 comma 7 del decreto legislativo n. 387/2003 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Violazione della delega - Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

III.1 - Violazione dell'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021.

Nell'individuare le aree agricole come aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021, l'art. 1 del decreto contravverrebbe alla delega, che non avrebbe contemplato la possibilità di individuare aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra, sicché il decreto ministeriale non avrebbe potuto essere utilizzato per dare attuazione al citato comma 1-*bis*.

III.2 - Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

La delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera *d*) del decreto ministeriale impugnato sarebbe irragionevole ed illegittima anche in ragione del fatto che, nel vietare la collocazione di impianti FTV a terra in aree agricole, non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Invero, sia gli impianti fotovoltaici con moduli a terra che gli agrivoltaici hanno in comune la collocazione sul suolo di moduli recanti pannelli fotovoltaici. Tuttavia, la giurisprudenza ne avrebbe evidenziato la differenza, in quanto nei primi la crescita della vegetazione può ostare con la produzione di energia e quindi è oggetto di interventi volti a limitare o impedire la collocazione di tale tipologia di impianti, mentre, nel caso dell'agrivoltaico, l'impianto (sia avanzato che base) sarebbe strutturato in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola ovvero il pascolo degli animali, di talché la superficie del terreno resta permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. La previsione in esame, non operando alcuna distinzione in merito, introdurrebbe un divieto concreto, indiscriminato e generalizzato ad ogni tipo di impianto che usa tale tecnologia, inclusi gli agrivoltaici base o avanzati che siano.

La previsione sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 che consente la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica anche in zone classificate agricole.

IV – Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge 22 n. 101/2024, per violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione.

Per l'ipotesi in cui non sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, la ricorrente ne ha prospettato l'illegittimità costituzionale.

Dalla disamina del «Preambolo» al decreto-legge agricoltura n. 63/2024, convertito in legge con legge n. 101/2024, si evincerebbe che l'iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l'approvazione dell'art. 5, comma 1, del menzionato d.l., che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, è stata motivata in ragione della ritenuta straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola. Tale presupposto, tuttavia, secondo parte ricorrente, non sarebbe sussistente, in quanto nel territorio italiano la Superficie Agricola Totale (SAT) è pari a 16 milioni di ettari, mentre la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) è pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sono attualmente abbandonati. Al 2023 sono stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il GSE, 9,2 GW sono impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivalgono solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU. Installare gli 84



GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari – considerando l'ipotesi più estensiva secondo cui l'intero obiettivo fosse perseguito mediante l'utilizzo della sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra e senza considerare la quota installabile su edifici – che equivalgono allo 0,2% del territorio italiano ovvero allo 0,4% della SAT. Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU. Sarebbero stati, pertanto, in origine carenti i requisiti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. che avrebbero giustificato il ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. decreto-legge agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024, per violazione e falsa applicazione degli articoli 117, commi primo e terzo, della costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE).

La norma contestata di cui all'art. 20, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 199/2021, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021.

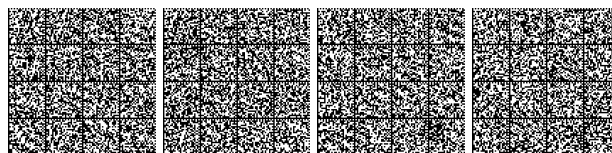
Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*)», possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio. Per contro, una norma che introduce un divieto generalizzato a realizzare una tipologia di impianto FER su qualsiasi area agricola – a prescindere anche da una previa indagine in merito alle tecnologie utilizzate, in specie gli agrivoltaici, alle specifiche qualità del sito agricolo ovvero alle colture ivi condotte – si porrebbe in conflitto con i summenzionati principi fondamentali di cui all'art. 117, comma 1, Cost. ed all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, attuativi di direttive dell'Unione europea e che riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili.

La previsione si porrebbe, inoltre, in contrasto con la raccomandazione della Commissione UE 2024/1343 volta a limitare al minimo le zone di esclusione per l'installazione di impianti di energia rinnovabile.

VI - Sotto altro profilo: illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. decreto-legge agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024, per: Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost. - Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Violazione del principio di proporzionalità - Violazione dell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Violazione dell'art. 41 Cost.

La scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente classificate come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti. Sul punto, l'art. 15 della direttiva 2018/2001 prevede che «Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: *b*) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate ...». La norma censurata sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio «proporzionato» della potestà legislativa. La norma, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele - riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) — in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione



costituisce la direttiva di metodo. La tutela dell'ambiente e del paesaggio (nello specifico dell'ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere visti quali valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell'ambiente che sotto quello della tutela dell'iniziativa economica privata.

Lo stesso art. 9 della Costituzione sancisce che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita «anche nell'interesse delle future generazioni». Al contrario, la disposizione in esame muoverebbe dall'assunto di un aprioristico conflitto tra la conservazione delle aree agricole e l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità non fossero tra loro contemporabili mediante la introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione di impianti che utilizzano la tecnologia fotovoltaica a terra (inclusi gli agrivoltaici base o avanzati) in area agricola.

3 - Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate, dapprima con formula di rito, mentre con successiva memoria i Ministeri intimati hanno sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia, rilevando che i presupposti ricostruttivi e teorici su cui la ricorrente fonda le proprie deduzioni sarebbero smentiti dalla lettura della normativa di riferimento.

3.1.- In particolare, la necessità di individuare criteri omogenei per la definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sarebbe stata introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera a) della legge 22 aprile 2021, n. 53, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea» (legge di delegazione europea 2019-2020), che dettava criteri di delega per il recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II). Successivamente, il decreto legislativo n. 199 del 2021, con l'art. 20, ha individuato il percorso per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, prevedendo un coinvolgimento, in prima battuta, del MASE, del MIC e del MASAF d'intesa con le regioni, al fine di definire criteri e principi omogenei e rinviando a successive leggi regionali per l'individuazione su ciascun territorio delle superfici e delle aree idonee e non idonee. Nello specifico, la disciplina prevede:

al comma 5 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, che nel percorso di individuazione delle aree idonee siano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030;

ai commi 6 e 7, rispettivamente, che nelle more dell'individuazione delle aree idonee non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione e che le aree non incluse nel novero delle aree idonee non possono essere dichiarate non idonee in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee;

al comma 8 che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo [...]» una lista specifica di aree immediatamente idonee (c.d. aree idonee *ex-lege*).

3.2 - In secondo luogo, il decreto ministeriale impugnato, lungi dal voler introdurre barriere alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, sarebbe finalizzato all'individuazione di quelle aree o superfici ove poter usufruire di procedimenti autorizzativi più veloci e snelli ai fini dell'ottenimento del relativo titolo autorizzativo, con individuazione altresì delle zone dove invece tali accelerazioni non sono presenti o che richiederanno una valutazione più attenta in ragione di specifiche tutele che interessano l'area dell'intervento.

La definizione di «area idonea» e «non idonea» contenuta nel suddetto decreto, infatti, sarebbe strettamente legata alla individuazione delle semplificazioni di cui poter beneficiare ai fini autorizzativi, fermo restando che anche nelle «aree non idonee» nulla vieterebbe agli operatori di poter realizzare impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Il che troverebbe conferma nella previsione dettata dall'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021 che vieta esplicitamente alle regioni, in sede di pianificazione, di considerare le aree non idonee come inibite in assoluto alla realizzazione di impianti FER, mentre l'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale impugnato, nel richiamare le linee guida di cui al paragrafo 17 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, le identificherebbe come quelle aree in cui si individuano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, «i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità (non certezza) di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione».



3.3 - Quanto all'individuazione tramite legge regionale delle aree idonee, la competenza normativa in materia sarebbe già riconosciuta dalla Costituzione (art. 117, terzo comma, in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), per cui non sarebbe necessaria alcuna espressa «delega» alle regioni, nel momento in cui il decreto legislativo 199 del 2021, base giuridica del decreto in esame, costituirebbe una chiara «legge cornice», individuando principi e criteri omogenei per l'individuazione anche delle aree non idonee. Per poter legiferare anche su tali aree non sarebbe stato necessario, pertanto, alcun espresso «mandato normativo» statale.

3.4 - Sarebbe, altresì, infondata la contestazione dell'esistenza di un c.d. «delega in bianco»: il decreto ministeriale impugnato, infatti, indicherebbe all'art. 7 i principi e criteri omogenei (in linea con l'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021) lasciando alle regioni, tramite le proprie leggi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee al fine di garantire il rispetto delle competenze legislative nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

3.5 - Con riferimento alla previsione per cui «Sono considerate non idonee le superficie e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», sostengono le parti resistenti che si tratterebbe di parametro non irragionevole, né indiscriminato, posto che la inidoneità concernerebbe unicamente le aree ricomprese nel perimetro di beni di interesse pubblico che richiedono una protezione forte da parte dell'ordinamento.

3.6 - In merito all'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale impugnato, laddove è previsto che «Le regioni possono individuare come non idonee le superficie le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del 8 medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», la previsione sarebbe in linea con quanto contenuto nelle Linee guida (d.m. 10 settembre 2010), che all'allegato 3 chiariscono che le «Regioni, con le modalità di cui al paragrafo 17, possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio», quali, tra l'altro, «le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte seconda del decreto legislativo 42 del 2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo» ovvero le «zone individuate ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo 42 del 2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti».

3.7 - Con riguardo all'art. 1, comma 2, lettera d), del d.m., secondo cui le regioni individuano, tra le altre, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», la previsione non sarebbe strumento di «attuazione» dell'art. 20, comma 1-bis, perché gli effetti di tale disposizione verrebbero già spiegati autonomamente all'interno del decreto legislativo n. 199 del 2021, con previsione di rango primario introdotta successivamente con la legge ordinaria di conversione del decreto-legge agricoltura n. 63/2024. Piuttosto il rimando operato nel decreto ministeriale Aree idonee a tale previsione, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato diretto a voler fornire, tra l'altro, agli operatori del settore, chiare indicazioni sulla individuazione delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER e di quelle in cui ciò è precluso.

4 - Ha spiegato intervento ad adiuvandum l'Associazione Eletticità Futura - Unione delle Imprese Elettriche Italiane, sostenendo la fondatezza del ricorso e della domanda cautelare presentata unitamente allo stesso.

5 - Con ordinanza n. 4185 del 9 settembre 2024 è stata rigettata l'istanza cautelare proposta dal ricorrente, ritenendo insussistente il profilo del danno grave ed irreparabile.

6 - Con decreto presidenziale n. 4474 del 21 ottobre 2024 è stata disattesa la richiesta di anticipazione dell'udienza, già fissata alla data del 5 febbraio 2025 - formulata sulla base delle indicazioni contenute nell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3872/2024 del 17 ottobre 2024 contenenti la prescrizione, in applicazione dell'art. 55, comma 10, c.p.a., della «rifissazione» dell'udienza pubblica calendarizzata per il giorno 5 febbraio 2025 «con la massima anticipazione possibile», anche mediante lo strumento di cui all'art. 53 c.p.a. per l'abbreviazione dei termini - nella considerazione che l'urgenza della definizione delle questioni controverse aveva già comportato la celere fissazione d'ufficio dell'udienza e i ruoli di udienza erano già saturi.

7 - In vista dell'udienza, parte ricorrente ha depositato memoria, insistendo nelle proprie deduzioni.

8 - All'udienza pubblica del 5 febbraio 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di possibili profili di parziale inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, come riportato a verbale. La causa, previa discussione delle parti, è stata, quindi, trattenuta in decisione.



DIRITTO

1 - Il ricorso, del cui contenuto si è dato atto in parte narrativa, rivolto avverso talune previsioni contenute nel decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», può essere definito solo parzialmente, ritenendo il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate da parte ricorrente con riferimento al divieto di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree classificate come agricole, di cui ai motivi di censura V e VI, dovendosi pertanto, con riferimento a tali profili e per le considerazioni che in seguito si andranno ad illustrare, disporre la rimessione della relativa questione alla Corte costituzionale, contestualmente procedendo alla sospensione del giudizio per la sola parte coinvolta da tale questione, la cui soluzione ne condiziona il parziale esito.

Possono invece essere esaminati e decisi i diversi profili di censura non incisi dalla predetta questione.

2 – Tanto precisato quanto al perimetro della presente decisione, la disamina della proposta azione transita attraverso il preliminare vaglio della sussistenza e consistenza dell'interesse posto a fondamento del ricorso, la cui possibile mancanza – refluente in ipotesi di inammissibilità parziale della proposta azione – è stata oggetto di rilievo officioso in udienza, in ordine al quale le parti hanno svolto le proprie deduzioni, senza chiedere un termine per dedurre in ordine a tale rilievo.

2.1 - Anticipando le conclusioni che, alla luce delle considerazioni che si andranno ad esporre, il Collegio intende trarre, il ricorso in esame deve essere dichiarato, in parte, inammissibile, in quanto non è ravvisabile in capo alla società ricorrente un interesse attuale e concreto all'annullamento delle gravate previsioni dettate dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

2.2 – Tale scrutinio in ordine alla sussistenza, in capo alla società ricorrente, dell'interesse alla proposizione di determinate censure richiede che siano preliminarmente chiariti i termini in cui debba essere declinato il concetto di area non idonea all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («FER») nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20 decreto legislativo n. 199/2021 e successivamente precisato con il gravato d.m., sulla cui base poter riscontrare l'affermato effettivo carattere lesivo delle disposizioni ministeriali contestate.

2.3 - L'esigenza di tale accertamento risiede nel tenore delle censure articolate con il ricorso, ed è alle stesse intrinsecamente correlata.

Per come esposto in parte narrativa, la società ricorrente ha in sostanza contestato con i motivi da I a III:

l'indebita contemplazione, nell'ambito della disciplina posta dal decreto ministeriale, della materia delle aree non idonee;

la configurazione delle aree non idonee quali aree incompatibili e, quindi, sostanzialmente preclusive rispetto alla installazione di impianti FER;

la genericità dei criteri posti dal decreto ministeriale a fini di indirizzo della successiva attività pianificatoria regionale;

l'abnorme estensione del perimetro di possibile individuazione delle aree non idonee;

l'individuazione delle aree non idonee con legge regionale, e non più in sede procedimentale attraverso la riserva di procedimento amministrativo con valutazione caso per caso;

la mancanza di una disciplina di salvaguardia per le iniziative già avviate in funzione dell'elencazione delle aree idonee ai sensi del comma 8 del richiamato art. 20 decreto legislativo n. 199/2021.

2.4 - A tale riguardo occorre evidenziare che il presupposto teorico e ricostruttivo delle censure proposte è che, avendo il decreto qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER — precludendone in assoluto la loro installazione, senza alcuna distinzione in base alla tipologia di impianti e di potenza e senza distinzione quanto a caratteristiche specifiche delle aree - il concetto di area non idonea, coincidente con un divieto assoluto, sarebbe stato completamente stravolto rispetto al regime previgente (di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 ed alle linee guida approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010), nell'ambito del quale la non idoneità dell'area era stabilita in funzione meramente acceleratoria dei singoli procedimenti autorizzativi, senza alcuna preclusione assoluta.

In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale, la qualificazione di un'area come non idonea comportava come unica conseguenza che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'iter autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER, accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica ed assoluta, alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree qualificate come non idonee.



2.5 - Secondo la prospettazione della società ricorrente, con l'adozione del gravato decreto ministeriale sarebbe stata, invece, introdotta una preclusione aprioristica ed assoluta all'installazione di impianti FER nelle aree classificate come non idonee, discendendo da tale assunto l'illegittimità delle relative previsioni, capaci di incidere immediatamente sulla posizione rivestita.

La ricostruzione operata da parte ricorrente quanto a valenza ed effetti discendenti dalla qualificazione di aree come non idonee – la cui nozione andrebbe a coincidere con quella di aree vietate o comunque precluse all'installazione di impianti FER — non può essere condivisa per le ragioni di seguito precisate, sulla cui base è possibile deliberare il carattere non immediatamente lesivo del gravato d.m.

2.6 – Sotto il profilo ricostruttivo del quadro normativo di riferimento, va ricordato che con l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sono state introdotte disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

A tal fine, al comma 10, è stato previsto che «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 [autorizzazione unica]. 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».

2.7 – Le linee guida previste dal citato art. 12, comma 10, sono state adottate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, il quale stabilisce:

al paragrafo 17, che «Al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. 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. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate. [...]. Le aree non idonee sono [...] individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole»;

all'allegato 3, viene previsto che «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti. L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».



2.8 - Nel contesto del sistema delineato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, le citate linee guida sono «poste a completamento della normativa primaria “in settori squisitamente tecnici” (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina “uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)» (Corte Cost., sentenza n. 27/2023).

Con tali linee guida sono stati introdotti criteri strettamente connessi e funzionali al procedimento autorizzatorio, assurgendo a elemento qualificante del sistema, intercettando esigenze di certezza degli investimenti e di tutela dei concorrenti interessi pubblici.

La Corte costituzionale, con riferimento alle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 ha chiarito che «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del 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 dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...]. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (Corte Cost., sentenza n. 103/2024).

2.9 - Alla luce dei richiamati orientamenti giurisprudenziali, discende che nell'applicazione del rinnovato quadro normativo, inerente la materia della realizzazione degli impianti FER, non possano sic et simpliciter essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio.

Infatti, laddove si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica – ovvero quella sostanzialmente prospettata dalla società ricorrente – si finirebbe per obliterare indebitamente la portata del vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, de iure condito, l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il MASE, di concerto con il MIC e il MASAF, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee.

La portata del rinnovato quadro normativo non può, quindi, essere enucleata e vagliata mediante mera trasposizione dei principi inerenti il pregresso assetto regolatorio, essendo ora necessario riportarsi, quanto alla ricostruzione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee, alla specifica disciplina recata dal decreto previsto dal comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

2.10 - Sulla scorta delle scelte sottese all'adozione del gravato decreto ministeriale – condivise con gli enti territoriali tramite lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata – emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di «area non idonea».

Infatti, l'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ha definito le «superfici e aree non idonee» come «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni». Contrariamente a quanto affermato dalla società ricorrente — secondo la quale la definizione di area non idonea come area incompatibile equivarrebbe alla introduzione di un divieto assoluto alla installazione di impianti FER — occorre ricordare che il paragrafo 17 delle Linee Guida già per il passato specificava che il processo di ricognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti».

Emerge, quindi, come già nel contesto previgente all'adozione del gravato decreto ministeriale le aree non idonee si caratterizzassero per essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l'ordinamento intende perseguire. Tale forma di incompatibilità, quale tratto caratterizzante delle aree non idonee, non si traduceva in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, valendo solo ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».



L'analisi diacronica sinteticamente svolta consente di affermare che, sotto l'esaminato profilo della «incompatibilità», la definizione di «aree non idonee» contenuta nell'art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale non possiede un carattere innovativo, risultando sostanzialmente invariata, quoad effectum, la portata del concetto di «area non idonea», per come declinato dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, rispetto a quella scaturente dalle Linee guida di cui al decreto ministeriale 2010.

2.11 - A sostegno di tale conclusione, d'altronde, milita anche il fatto che lo stesso art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale declini la dichiarata incompatibilità «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida».

Benché l'ordito normativo, con il previsto aggiornamento delle Linee guida «A seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20», presenti indubbi elementi di circolarità che rendono non del tutto chiaro il ruolo che le medesime Linee Guida sono ad oggi chiamate a svolgere in subiecta materia, è preferibile ritenere che il richiamo alle modalità stabilite dalle Linee guida sia da intendersi nel senso che il legislatore abbia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle Linee Guida di cui al decreto ministeriale 2010.

Tale opzione esegetica può essere legittimamente percorsa in ossequio al canone ermeneutico dell'interpretazione conservativa di cui all'art. 1367 codice civile — pacificamente applicabile anche agli atti amministrativi, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (*cfr.* Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 5358 del 4 settembre 2020 e riferimenti ivi citati).

Infatti, mediante l'impiego di tale criterio interpretativo, nel nostro ordinamento giuridico è possibile preservare atti e valori giuridici non affetti da vizi di legittimità (*ut res magis valeat quam pereat*), risultando ciò confacente, peraltro, ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*cfr.* Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 3488 del 10 luglio 2015) e di cui il criterio della interpretazione conservativa costituisce espressione.

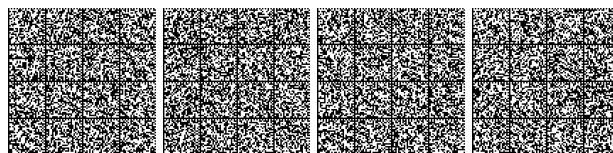
2.12 - Se è vero che non può essere sottaciuto il fatto che l'art. 3, comma 1, del gravato decreto ministeriale dispone che le regioni provvedono con legge alla individuazione (anche) delle aree non idonee — e non più nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, come previsto dalle Linee guida — è del pari vero che, in disparte gli eventuali profili di illegittimità di tale scelta, non v'è alcun indice normativo che faccia ritenere che a tale cambiamento sia correlata la conseguenza prospettata dalla società ricorrente.

Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da alcuna radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime nell'ambito della pianificazione del territorio necessaria al raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

Ad avviso del Collegio, l'interpretazione sin qui proposta trova anche il conforto della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (Corte cost., sentenza n. 27/2023).

Va, quindi, radicalmente escluso che le «aree non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale, tenuto anche conto della particolare ampiezza dei margini di manovra consentiti alle Regioni dal decreto ministeriale impugnato.

Viceversa, l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, che il Collegio intende adottare in quanto ritenuta più conforme al quadro generale di riferimento, partendo dall'assunto che il carattere di non idoneità di un'area non precluda in radice la realizzazione di impianti FER — è atta a porre in rilievo come l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee.



2.13 - Ad avvalorare tale conclusione depone anche la classificazione delle aree contenuta nell'art. 1 del decreto ministeriale 21 giugno 2024, riferita — rispettivamente — alle aree idonee, alle aree non idonee, alle aree ordinarie e alle aree vietate (id est: agricole), ricollegando la qualificazione come aree idonee alla possibilità di accedere ad un *iter* accelerato ed agevolato, mentre con riferimento alle aree ordinarie è prevista l'applicazione dei regimi autorizzativi ordinari, potendosi da ciò desumere come la classificazione delle aree sia funzionale alla individuazione del regime autorizzativo applicabile e non già ad individuare preclusioni generalizzate (ad eccezione per le aree vietate) alla realizzazione di impianti FER.

3 - Il Collegio, chiariti i termini in base ai quali delineare la nozione giuridica di «aree non idonee» alla realizzazione degli impianti FER, ritiene di poter quindi procedere all'esame dei profili inerenti l'attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere, la cui sussistenza costituisce condizione di ammissibilità del presente gravame.

Si evidenzia, sin da ora, che non si reputa sussistente in capo alla società ricorrente il necessario interesse a ricorrere richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, dal momento che l'inclusione di determinate porzioni di territorio tra le aree non idonee non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, in quanto sarà sempre necessaria la verifica, nell'ambito del singolo procedimento autorizzatorio, della compatibilità dell'intervento con il complessivo assetto del territorio e degli interessi coinvolti.

3.1 - In proposito, giova preliminarmente evidenziare che l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione concettualmente autonoma dalla legittimazione ad agire, trova il suo fondamento nell'art. 100 del codice di procedura civile, rubricato «Interesse ad agire» e applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno disposto dall'art. 39 c.p.a. In particolare, atteso che l'art. 100 codice di procedura civile stabilisce che «Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa essa è necessario avervi interesse», l'interesse a ricorrere si caratterizza per la «prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato» (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Ciò, invero, risulta coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal principio dispositivo (cfr. Cassazione civ., SS.UU., 22 aprile 2013 n. 9685; Cassazione civ., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228; Cassazione civ., sez. II, 9 ottobre 2017, n. 23542).

L'interesse a ricorrere, inoltre, è espressione della concezione soggettiva della tutela giurisdizionale, propria anche del processo amministrativo (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 4 del 7 aprile 2011) e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, fino a divenire strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021).

3.2 - L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, proprio con riferimento a tale condizione dell'azione, ha ulteriormente chiarito che «Il codice del processo amministrativo fa più volte riferimento, direttamente o indirettamente, all'interesse a ricorrere: all'art. 35, primo comma, lettera *b*) e *c*), all'art. 34, comma 3, all'art. 13, comma 4-*bis* e, in modo più sfumato, all'art. 31, primo comma, sembrando confermare, con l'accentuazione della dimensione sostanziale dell'interesse legittimo e l'arricchimento delle tecniche di tutela, la necessità di una verifica delle condizioni dell'azione (più) rigorosa. Verifica tuttavia da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, e al lume delle eventuali eccezioni di controparte o dei rilievi *ex officio*, prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che, come è stato osservato, va verificato che «la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione» ma non anche che «abbia subito» una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite» (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 22/2021, cit.).

3.3 – Poste tali premesse, osserva il Collegio come nel caso in esame venga in rilievo una controversia in cui sono censurate previsioni normative generali e rispetto alla quale l'interesse al bene (i.e., l'utilità finale o *petitum mediato*) correlato alla situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla società ricorrente non è riconducibile a provvedimenti di autorizzazione alla realizzazione dei propri impianti o interventi, in ipotesi negati dalla amministrazione competente, bensì da futuri provvedimenti di autorizzazione il cui rilascio potrebbe essere precluso per effetto delle gravate previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Nel caso di specie, invero, le amministrazioni competenti ad assentire i progetti che la società ricorrente sta elaborando non hanno ancora avuto modo di pronunciarsi sugli stessi, atteso che, al momento della proposizione del presente ricorso, non risultava proposta alcuna istanza di autorizzazione, per come affermato dalla stessa società ricorrente.

La valutazione inerente la sussistenza del necessario interesse a ricorrere, pertanto, non può prescindere dalla considerazione della assenza di correlazione tra l'attività amministrativa contestata e l'utilità giuridica finale che la società ricorrente intende conseguire.



In proposito occorre evidenziare che le impugnate prescrizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 sono destinate ad assumere, rispetto ai singoli procedimenti di autorizzazione degli impianti FER, il ruolo di parametri di legittimità dell'agere delle amministrazioni procedenti, atteso che con le stesse sono stati fissati principi e criteri generali e sono state enucleate definizioni di istituti giuridici e non, invece, comandi e divieti inderogabili, *ex se* ostativi all'esercizio dell'attività imprenditoriale che parte ricorrente intende svolgere.

Posto che l'interesse a ricorrere che sorregge la presente iniziativa giudiziale deve essere tragguardato alla luce della possibilità di lesione che la società ricorrente potrebbe subire per effetto della applicazione delle gravate previsioni ministeriali, assume rilievo centrale la circostanza per cui dette previsioni si collocano a monte dell'attività amministrativa di autorizzazione ancora non esercitata, la quale sola è destinata ad impattare concretamente nella sfera giuridica della parte ricorrente, in quanto, in caso di esito negativo, suscettibile di arrecare alla stessa un pregiudizio in via immediata e diretta.

Lo iato esistente tra l'agere ministeriale e l'attività amministrativa di autorizzazione si ripercuote sull'apprezzamento dell'interesse a ricorrere, rendendo più rarefatta e remota la possibilità di incisione negativa dell'interesse al bene finale laddove si controverta della legittimità del parametro (di legittimità) che concorre a formare la cornice di legalità dell'azione amministrativa finalizzata alla rimozione degli ostacoli ordinamentali allo svolgimento di attività economiche non liberalizzate, come quelle che rilevano nella fattispecie in esame.

Sulla scorta delle pregresse considerazioni discende che per valutare la sussistenza dell'interesse della parte ricorrente a contestare le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 manca la lesione discendente da un concreto esito procedimentale dell'*iter* di autorizzazione che, nel caso di specie, non risulta essere stato avviato per nessuna iniziativa della società ricorrente, stante la mancata presentazione delle relative istanze.

Plurime sono le ragioni ostative al positivo riscontro della sussistenza dell'interesse ad agire conseguente ad una specifica lesione, tra le quali la più evidente è quella che risiede nel fatto che, ad opinare diversamente, si finirebbe per violare il divieto sancito dall'art. 34, comma 2, c.p.a.

Ad avviso del Collegio, quindi, per poter riconoscere alle contestate previsioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 la prospettata, diretta, immediata e concreta valenza pregiudizievole predicata dalla società ricorrente, occorrerebbe che le stesse siano, *ex se*, automaticamente preclusive delle iniziative economiche che quest'ultima, quale operatore attivo nel mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili, intende intraprendere (condizione, questa, che sussiste solo con riferimento al divieto inerente le aree agricole, di cui i tratterà più avanti).

Ne discende che, sulla base della prospettata interpretazione della portata delle previsioni dettate dagli articoli 1, 3 e 7 del gravato decreto ministeriale, le stesse non siano immediatamente lesive della sfera giuridica della società ricorrente, donde l'inammissibilità del presente ricorso.

3.4 - Invero, siccome il fulcro delle censure proposte dalla società ricorrente ruota intorno alla prospettata lesività del nuovo assetto regolamentare per effetto della rivisitazione del previgente sistema e del ruolo che l'istituto delle «aree non idonee» è destinato a giocare, anche per ciò che concerne gli aspetti inerenti alle modalità della loro determinazione, dall'analisi svolta in precedenza, e che deve intendersi qui integralmente richiamata, emerge come la qualificazione di determinate porzioni di territorio in termini di «aree non idonee» non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti tesi alla costruzione e all'esercizio di impianti FER, dal che discende la radicale insussistenza, anche in una prospettiva valutativa di carattere prognostico, della lesione lamentata dalla società ricorrente.

A tale riguardo, giova evidenziare che la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto degli interessi coinvolti, ovverosia, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da tragguardare al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'art. 2 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Tali considerazioni trovano espresso conforto nelle previsioni del gravato decreto ministeriale, laddove, all'art. 7, comma 3, in fine, si dispone che «Nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto».

3.5 - Il pregiudizio lamentato dalla società ricorrente, peraltro, neppure può farsi discendere dal fatto che, in base al nuovo assetto normativo e regolamentare culminato con l'adozione del gravato decreto ministeriale, anche l'individuazione delle «aree non idonee» debba essere determinata mediante legge regionale e non invece, come avveniva con il previgente regime, con atti di programmazione e all'esito di una precipua istruttoria procedimentale (*cf.* paragrafo 17 delle Linee guida).



A tal proposito, infatti, vale considerare che anche ipotizzando che l'individuazione delle aree non idonee possa, in alcuni casi, scontare in sede di legislazione regionale una carente caratterizzazione in ragione del diverso atteggiarsi dei lavori preparatori di un provvedimento legislativo rispetto alla fase istruttoria di un procedimento amministrativo, ciò non risulterebbe di per sé suscettibile di arrecare un pregiudizio concreto e attuale agli interessi degli operatori economici che intendono realizzare impianti FER in siti classificati come «aree non idonee».

Infatti, la conseguenza giuridica che può farsi discendere dalla concretizzazione dell'ipotesi innanzi prospettata, consiste in un mero aggravamento dell'onere motivazionale a carico dell'amministrazione competente a pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In particolare, l'amministrazione procedente, all'esito dell'iter di autorizzazione, non potrà giustificare l'eventuale ritenuta incompatibilità del progetto solo in virtù del fatto che l'impianto sia localizzato in un'area classificata come non idonea — motivazione, peraltro, che risulterebbe insufficiente anche nel caso in cui la caratterizzazione delle aree non idonee sia stata puntualmente svolta dal legislatore regionale, in quanto la qualificazione di non idoneità non si traduce in un divieto assoluto di installazione di impianti FER, come già accennato in precedenza — ma dovrà necessariamente fondare il proprio diniego dando conto in maniera adeguata, ancorché in ipotesi sintetica, delle intrinseche caratteristiche del progetto e delle aree interessate, traguardate alla luce della comparazione dei contrapposti interessi in giuoco.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nessun pregiudizio attuale e concreto può farsi discendere dal fatto che sia stato previsto che l'individuazione delle «aree non idonee» debba avvenire con legge regionale. Per converso, un siffatto pregiudizio è suscettibile di venire ad esistenza solo in caso di esito negativo del procedimento di autorizzazione e solo nella misura in cui risulti che l'amministrazione procedente non abbia esercitato correttamente il potere amministrativo di carattere tecnico-discrezionale ad essa attribuito dalla legge.

3.6 - Ad avviso del Collegio, sempre sulla scorta della chiarita portata normativa ed effettuale del concetto giuridico di «aree non idonee» nell'ambito dell'attuale contesto normativo e regolamentare, il gravato decreto ministeriale si appalesa privo di immediata e concreta lesività anche relativamente alle prescrizioni con le quali esso stesso classifica determinate aree come non idonee, così come nella parte in cui non prevede alcun regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso.

3.6.1 - Per ciò che concerne il primo profilo di doglianza testé menzionato, la circostanza per cui il gravato decreto ministeriale qualifichi come non idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo n. 42/2004 (art. 7, comma 3), non vale a mutare la portata generale del concetto di «aree non idonee», convertendolo in un istituto a geometrie variabili che, ove direttamente applicato dall'amministrazione ministeriale, sia tale da determinare una aprioristica e radicale sottrazione, *ex voluntate administrationis*, dell'area non idonea alla realizzazione degli impianti FER.

Invero, sia in tal caso, sia nell'altro (cioè, quando l'individuazione delle «aree non idonee» avviene con legge regionale), la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante, potendosi giungere a tale esito procedimentale solo nel caso in cui il progetto venga in concreto reputato incompatibile, dall'amministrazione procedente, con gli altri obiettivi di tutela rilevanti nelle singole fattispecie.

La parte ricorrente, viceversa, con l'impostazione impressa al ricorso in esame ha tentato di far retrocedere una siffatta — e meramente eventuale — lesione ad una fase prodromica rispetto alla valutazione in concreto dei progetti tesi alla realizzazione di impianti FER, tale in quanto unicamente riservata alla determinazione dei criteri e alle modalità di individuazione delle «aree non idonee».

Tuttavia, sulla scorta delle regole che governano il processo amministrativo e in considerazione del fatto che la giurisdizione amministrativa di legittimità costituisce pur sempre una giurisdizione di diritto soggettivo, non è possibile accordare alla parte ricorrente una tutela anticipata di merito, ossia una tutela giudiziale del tutto sganciata dalla sussistenza di una possibile incisione negativa della sua sfera giuridica che, per le ragioni innanzi esposte e alla luce della effettiva portata prescrittiva delle gravate disposizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, può predicarsi solo rispetto ad un esito negativo dei procedimenti autorizzativi e solo laddove ciò consegua al cattivo esercizio del potere da parte dell'amministrazione procedente.

3.6.2 - In relazione al secondo profilo in contestazione, sulla scorta delle considerazioni svolte in precedenza e alle quali integralmente si rimanda in ossequio al principio di sinteticità degli atti processuali sancito dal codice di rito, è sufficiente porre in rilievo che l'eventuale mutamento della classificazione di un'area, in precedenza non qualificata come non idonea, non è *ex se* atto a condizionare, in maniera indefettibile e in senso sicuramente negativo, l'iter procedimentale di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti FER. Pertanto, neppure la mancata previsione di un regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso vale a dimostrare che le previsioni del gravato decreto ministeriale possano arrecare alla società ricorrente il pregiudizio da essa lamentato.



Il che vale per il progetto da realizzarsi in Poggio Imperiale.

Rispetto a tale profilo di doglianza, la carenza di interesse al ricorso sussiste anche con riferimento all'ulteriore progetto in Ascoli Satriano, tenuto conto che la mera intenzione di presentare una istanza di autorizzazione per la realizzazione di impianti FER non può considerarsi sufficiente a qualificare la fase di elaborazione progettuale come iniziativa in corso, ragione per cui la società ricorrente non potrebbe validamente dolersi della mancanza di un regime transitorio per tale iniziativa, non potendo essa accedere a un siffatto regime ove in ipotesi previsto.

4 - Ad avviso del Collegio, l'iniziativa giudiziale promossa dalla società ricorrente non risulta sorretta dal necessario interesse a ricorrere anche in relazione alle censure articolate con il primo motivo di ricorso, ossia quelle tese a contestare le previsioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 con le quali sono stati fissati i criteri per la individuazione delle aree idonee ed è stata concessa alle regioni la mera facoltà di far salve le aree considerate idonee *ope legis* ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

4.1 - In proposito, è sufficiente rinviare alle considerazioni già espresse in precedenza in quanto, anche in relazione a tali censure, l'interesse a ricorrere potrebbe dirsi sussistente solo nel caso in cui le gravate prescrizioni sulle «aree idonee» fossero tali da arrecare, *ex se* e immediatamente, un pregiudizio alla società ricorrente.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene che la possibilità di lesione prospettata dalla società ricorrente sia riscontrabile *ex ante* in un'ottica prognostica, in quanto l'effetto giuridico discendente dalla qualificazione di una superficie come «area idonea» alla realizzazione ed esercizio di un impianto FER delle aree idonee, è essenzialmente limitato al solo riconoscimento di un vantaggio procedimentale.

Pertanto, la società ricorrente non possiede il necessario interesse ad azionare in giudizio una posizione giuridica sostanzialmente consistente nell'interesse a non vedersi aggravato l'*iter* procedimentale di autorizzazione (laddove, in futuro, si determini a presentare la dovuta istanza all'amministrazione), a che venga mantenuto il precedente impianto normativo e a che vengano considerate come «aree idonee» *ex lege*, superfici che tali sono state considerate dal legislatore, «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, n. d.r.]».

Al pari di quanto rilevato in relazione alle gravate previsioni sulle «aree non idonee», anche con riferimento a questo ulteriore gruppo di censure proposte dalla società ricorrente, non risulta che le amministrazioni resistenti abbiano dettato prescrizioni cogenti e introdotto divieti assoluti e aprioristici, dalla cui applicazione discenda con assoluta certezza la radicale preclusione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In definitiva, non venendo in rilievo prescrizioni suscettibili di impedire alla società ricorrente, in via immediata e diretta, lo svolgimento della propria attività di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, deve ritenersi insussistente l'interesse processuale richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale.

5 - A ben vedere, e fermo restando il carattere assorbente delle anzidette considerazioni, la decidibilità nel merito del presente gravame risulterebbe preclusa anche dalla natura della posizione dedotta in giudizio dalla società ricorrente.

Infatti, ad essere stata azionata risulta essere una mera aspettativa di fatto al corretto esercizio sia della funzione amministrativa, sia della funzione legislativa delle regioni, ossia una situazione del tutto priva della specifica connessione a un bene della vita che costituisce il *proprium* delle situazioni giuridiche soggettive che l'ordinamento reputa meritevoli di tutela.

6 - Ad abundantiam, vale anche osservare che, alla luce della natura della posizione azionata, la circostanza per cui la società ricorrente sia un operatore attivo nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili non costituisce elemento sufficiente a rendere differenziata e normativamente qualificata la sua posizione, la quale, pertanto, non risulta distinguibile da quella del *quisque de populo*.

D'altronde, anche volendo attribuire alla posizione azionata dalla società ricorrente la consistenza di interesse diffuso e metaindividuale, il ricorso in esame non risulterebbe esaminabile nel merito per carenza di legittimazione attiva, atteso che una siffatta situazione giuridica soggettiva può essere fatta valere in giudizio esclusivamente dai soggetti giuridici statutariamente o istituzionalmente preposti a rappresentare interessi omogenei di specifiche categorie, attribuzione, questa, che esula dalla sfera giuridica del singolo individuo o, come nel caso di specie, operatore economico attivo nel mercato.

6.1 - Ne consegue che «in sé considerata, la semplice possibilità di ricavare dall'invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, ricollegabile in via meramente contingente ed occasionale al corretto esercizio della funzione pubblica censurata, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante, nel senso che siffatto possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia di annullamento non risulta idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento di una situazione differenziata, fondante la legittimazione al ricorso; occorre, invece, una ulteriore



condizione-elemento che valga a differenziare il soggetto, cui essa condizione-elemento si riferisce, da coloro che avrebbero un generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, essendo quest'ultimo interesse riconosciuto non al *quisque de populo*, ma solamente a quel soggetto che si trovi, rispetto alla generalità, in una posizione legittimamente differenziata» (cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 265 del 27 gennaio 2016).

6.2 - Tale condizione-elemento non può essere rintracciata nell'aspirazione a una determinata configurazione del procedimento amministrativo per effetto della qualificazione delle aree di localizzazione degli impianti FER, che si traduce nella pretesa ad una inammissibile conformazione dei poteri pubblici per mano dei soggetti privati, strumentale ad asservire le scelte dell'amministrazione (e, nel caso di specie, anche del legislatore regionale) ad interessi di natura egoistica — come tali slegati dalle esigenze di carattere pubblicistico che l'amministrazione deve curare — e ai *desiderata*, modali e metodologici, degli operatori del settore.

6.3 - La prospettazione della società ricorrente, anche sotto tale ultimo divisato profilo, non merita di essere condivisa, in quanto il giudice amministrativo non può accordare tutela a situazioni del tutto *sui generis* rispetto a quelle di interesse legittimo, nonché di diritto soggettivo nei soli casi di giurisdizione esclusiva.

La situazione dedotta in giudizio dalla società ricorrente, invero, non possiede la consistenza di interesse legittimo, il quale come noto sottende «un rapporto diretto ed immediato tra l'esercizio del potere amministrativo (e ciò in cui esso si sostanzia, cioè il provvedimento amministrativo) e l'interessato all'esercizio del potere medesimo», che «si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo ed i suoi effetti interessano direttamente (ed univocamente) il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 1403 del 7 marzo 2013).

Nel caso di specie, le gravate previsioni del decreto ministeriale in materia di aree idonee e non idonee, non sono atte ad arrecare alcun pregiudizio immediato e diretto nella sfera giuridica della società ricorrente, le cui aspettative in relazione a progetti di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili — ancora in fase di elaborazione al momento della proposizione del presente gravame — si conservano integre sino alla definizione del procedimento autorizzativo che verrà avviato al momento della presentazione dell'istanza all'amministrazione competente.

7 - In definitiva, sulla scorta delle anzidette considerazioni, il ricorso in esame deve essere dichiarato inammissibile per carenza originaria di interesse alla sua proposizione.

8 - A diverse conclusioni deve giungersi quanto alle censure formulate nel III motivo, che vanno esaminate congiuntamente alle questioni sollevate con il IV, V e VI motivo, con cui la parte ricorrente solleva questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 — c.d. decreto agricoltura — convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2024, n. 101.

Il citato art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 ha introdotto il comma 1-*bis* all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, il quale stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), 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, c-*bis*), c-*bis*.1) e c-*ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Il successivo comma 2 ha previsto che tale disciplina non si applichi «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto [16 maggio 2024], 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».

8.1 - Parte ricorrente allega di aver elaborato una specifica iniziativa relativa ad un progetto di impianto c.d. agrivoltaico (segnatamente, quello in Ascoli Satriano) che sarebbe inciso dalla richiamata disciplina, non essendo stato ancora avviato il relativo *iter* autorizzatorio - non ricadendo, quindi, nella clausola di salvezza prevista per i progetti per i quali è stata avviata almeno una delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024 — ed essendo conseguentemente soggetto al sopravvenuto divieto di installazione di zona agricola di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021.



8.2 - Il decreto impugnato prevede, all'art. 1, comma 2, che le Regioni individuino sul rispettivo territorio, tra l'altro, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», in tal modo dando pedissequa applicazione alla fonte sovraordinata di cui costituisce mero recepimento.

Trattasi, quindi, di previsione che, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, introduce uno specifico divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, costituendo strumento di attuazione, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, della norma primaria.

Va rilevato, infatti, che il comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1.

In tale contesto, il decreto ministeriale impugnato ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-bis si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le Regioni sono chiamate a individuare con legge, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Il decreto impugnato costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

8.3 – Va, pertanto, richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937). Nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

Deriva da ciò la sussistenza dell'interesse ad agire e la legittimazione all'impugnazione immediata della disposizione normativa generale.

9 – Premessa, quindi, l'ammissibilità delle censure, deve innanzitutto reputarsi infondata la doglianza secondo la quale, concernendo la disciplina rimessa alla determinazione ministeriale l'adozione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, non sarebbe stata prevista alcuna delega a individuare le aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra (di seguito «FTV»).

Al riguardo, deve rilevarsi che per effetto della sopravvenienza normativa costituita dal disposto dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, il decreto adottato ai sensi del comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 non avrebbe potuto che prendere atto dei divieti così introdotti e ribadire, anche nel contesto della disciplina secondaria da esso dettata, le relative preclusioni.

Nel momento in cui il legislatore ha inteso vietare ulteriori interventi concernenti impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate agricole, tale innovativa previsione primaria si è inevitabilmente sovrapposta alle previgenti norme in materia di individuazione delle aree idonee, sicché ai fini della relativa implementazione non era necessaria alcuna espressa e specifica delega, potendone e dovendone l'Autorità amministrativa soltanto prendere atto.

10 - Con una seconda censura la società ricorrente contesta l'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto impugnato nella parte in cui non esclude dall'applicazione del divieto di installazione su aree agricole gli impianti agrivoltaici, sostenendo, al riguardo, che tale tipologia di impianti – avanzati o di base – sarebbero pienamente compatibili con la destinazione e l'uso agricolo delle aree sulle quali andrebbero ad insistere, risultando quindi ingiustificata l'applicazione del divieto di installazione su aree agricole per siffatta tipologia di impianti. Anche tale doglianza deve ritenersi infondata.

10.1 – Al riguardo, è sufficiente rilevare che l'ambito di applicazione del divieto posto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 è definito direttamente dalla norma primaria – genericamente ed estensivamente riferita a tutti gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - e la relativa individuazione appartiene all'ordinaria attività di interpretazione degli enunciati normativi.



Con la conseguenza che la mancata, ulteriore specificazione del medesimo da parte di un atto applicativo non integra, sotto alcun profilo, un vizio di legittimità di quest'ultimo laddove sia conforme, come nel caso in esame, alla norma primaria, che non demanda alla fonte secondaria alcuna ulteriore individuazione e specificazione, venendo in rilievo una norma autoapplicativa ed autosufficiente.

11 - Occorre allora procedere all'esame dei profili di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente in relazione all'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, procedendo dapprima a verificare se sia possibile fornire di tale norma un'interpretazione suscettibile di risolvere, già sul piano della corretta delimitazione della portata della norma censurata, i denunciati sospetti di incostituzionalità.

12 - Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione.

12.1 - Parte ricorrente ha condizionato l'interesse a sollevare l'incidente di costituzionalità all'impossibilità di fornire un'interpretazione della norma in base alla quale ogni tipologia di impianto agrivoltaico sarebbe esclusa dal divieto da essa previsto, in quanto la giurisprudenza avrebbe già riconosciuto la differenza esistente tra la tecnologia agrivoltaica e il tradizionale fotovoltaico. Ciò, tuttavia, come di seguito si passa ad illustrare, non è possibile se non in parte, e comunque in modo non del tutto soddisfacente dell'interesse di parte ricorrente.

12.2 - L'ambito del regime preclusivo introdotto dalla norma va ricostruito a partire dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.).

L'oggetto della previsione normativa riguarda specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra [...] in zone classificate agricole» e si pone in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

Dalle richiamate coordinate normative si ricava, pertanto, che l'oggetto del divieto riguarda gli impianti fotovoltaici caratterizzati da una ben determinata caratteristica — ovvero l'installazione dei moduli a terra — in quanto ritenuta dal legislatore incompatibile con l'utilizzo del suolo per l'agricoltura e, quindi, con la finalità di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola.

12.3 - Le linee guida MITE del 2022 in materia di impianti agrivoltaici individuano come segue i requisiti che tali impianti debbono possedere per rispondere alla finalità per cui sono realizzati:

«Requisito A: Il sistema è progettato e realizzato in modo da adottare una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, tali da consentire l'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica e valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi;

requisito B: Il sistema agrivoltaico è esercito, nel corso della vita tecnica, in maniera da garantire la produzione sinergica di energia elettrica e prodotti agricoli e non compromettere la continuità dell'attività agricola e pastorale;

requisito C: L'impianto agrivoltaico adotta soluzioni integrate innovative con moduli elevati da terra, volte a ottimizzare le prestazioni del sistema agrivoltaico sia in termini energetici che agricoli;

requisito D: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate;

requisito E: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che, oltre a rispettare il requisito D, consenta di verificare il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici».

Le medesime linee guida chiariscono, poi, che «Il rispetto dei requisiti A, B è necessario per definire un impianto fotovoltaico realizzato in area agricola come "agrivoltaico". Per tali impianti dovrebbe inoltre previsto il rispetto del requisito D.2», mentre il rispetto «dei requisiti A, B, C e D è necessario per soddisfare la definizione di "impianto agrivoltaico avanzato" e, in conformità a quanto stabilito dall'art. 65, comma 1-*quater* e 1-*quinqies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, classificare l'impianto come meritevole dell'accesso agli incentivi statali a valere sulle tariffe elettriche».

Dalla classificazione tipologica degli impianti agrivoltaici contenuta nelle linee guida risulta, pertanto, che soltanto per gli impianti agrivoltaici di tipo avanzato è senz'altro soddisfatto il requisito C, consistente nell'utilizzo di moduli elevati da terra. Il suddetto utilizzo, secondo le linee guida, può assumere una delle due seguenti configurazioni:

«l'altezza minima dei moduli è studiata in modo da consentire la continuità delle attività agricole (o zootecniche) anche sotto ai moduli fotovoltaici. Si configura una condizione nella quale esiste un doppio uso del suolo, ed una integrazione massima tra l'impianto agrivoltaico e la coltura, e cioè i moduli fotovoltaici svolgono una funzione sinergica alla coltura, che si può esplicare nella prestazione di protezione della coltura (da eccessivo soleggiamento, grandine, etc.) compiuta dai moduli fotovoltaici. In questa condizione la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo»;



«i moduli fotovoltaici sono disposti in posizione verticale [...]. L'altezza minima dei moduli da terra non incide significativamente sulle possibilità di coltivazione (se non per l'ombreggiamento in determinate ore del giorno), ma può influenzare il grado di connessione dell'area, e cioè il possibile passaggio degli animali, con implicazioni sull'uso dell'area per attività legate alla zootecnia. Per contro, l'integrazione tra l'impianto agrivoltaico e la coltura si può esplicare nella protezione della coltura compiuta dai moduli fotovoltaici che operano come barriere frangivento».

12.4 - In considerazione del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, è possibile ritenere che il divieto ivi previsto non si applichi agli impianti agrivoltaici di tipo avanzato, in quanto in relazione ai suddetti impianti, non realizzandosi l'installazione di moduli collocati a terra, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

Tale conclusione è peraltro confermata dallo stesso orientamento assunto in sede ministeriale nell'interpretazione della norma censurata (si veda la risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, laddove è stato precisato che «Sarà [...] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» — cfr: il resoconto della seduta n. 297 del 22 maggio 2024 presso la Camera dei deputati), oltre che dalle attività in corso di implementazione delle misure introdotte dal decreto impugnato (cfr: il disegno di legge della Regione Puglia n. 222/2024, depositato agli atti, che all'art. 8, comma 4, stabilisce che «nel caso di utilizzo della tecnologia fotovoltaica, nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici possono essere realizzati esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale»).

12.5 - Se può residuare un margine di incertezza in ordine agli impianti che, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) delle linee guida, ma non a tutti quelli richiesti dalla lettera *d*), non sono qualificabili come impianti agrivoltaici avanzati, sebbene utilizzino moduli sollevati da terra, ciò che rileva in questa sede è i progetti in corso di parte ricorrente concernono impianti agrivoltaici non avanzati, rientranti senz'altro nel divieto previsto dalla norma.

Gli impianti riconducibili a tale tipologia si caratterizzano per l'installazione dei moduli a terra e determinano, in ogni caso, il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici. Soltanto nel caso degli impianti con moduli sollevati da terra, infatti, «la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo» (cfr: le linee guida, pag. 24).

12.6 - Un'interpretazione diversa, quale quella volta a escludere qualsivoglia tipologia di impianto agrivoltaico dall'applicazione del divieto, si porrebbe in contrasto, oltre che con il dato letterale della norma, anche con le sue finalità e si porrebbe in inammissibile contrasto con i tradizionali e inderogabili criteri di ermeneutica giuridica.

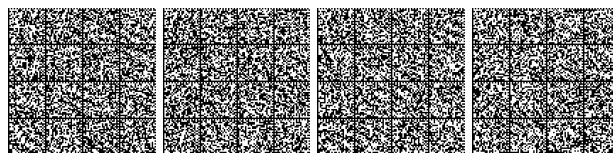
Al riguardo, si deve osservare che:

«la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U., 1º giugno 2021, n. 15177). Nel caso di specie, non vi è dubbio che gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, in quanto si risolvano nell'installazione di pannelli collocati a terra, rientrino nella previsione che vieta, per l'appunto, l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra»;

L'ampiezza del divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, che si risolve nella preclusione assoluta di realizzare impianti con moduli collocati a terra sull'intero territorio nazionale, induce a ritenere che l'obiettivo perseguito dal legislatore fosse quello di contrastare la sia pur minima riduzione del territorio a vocazione agricola per l'effetto dell'installazione di impianti fotovoltaici. Un'interpretazione che escludesse tutte le tipologie di impianti agrivoltaici dall'ambito di applicazione della norma in questione, anche a dispetto di un (pur ridotto) consumo di suolo agricolo, si porrebbe in frontale contrasto con tale obiettivo, quale chiaramente emergente dai presupposti e dall'oggetto dell'enunciato normativo, operazione che non può in alcun modo ritenersi consentita all'interprete.

Per le ragioni sopra indicate neppure è possibile interpretare l'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 nel senso che il divieto opererebbe soltanto all'esito di specifica istruttoria nel rispetto delle linee guida. Una siffatta interpretazione, infatti, si risolverebbe in un'interpretatio abrogans della norma e, in ogni caso, contrasta con il chiaro tenore letterale e la finalità perseguita dal legislatore, che ha inteso consentire l'utilizzo delle aree agricole per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra esclusivamente nei limiti di cui al citato art. 5: l'avverbio «esclusivamente» non lascia spazio a dubbi circa la portata assoluta del divieto che caratterizza i progetti e le aree agricole non contemplati quali eccezioni dall'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021.

13 - Sulla rilevanza delle questioni.



13.1 - Dall'acclarata non percorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente satisfattivo per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei motivi IV, V e VI, ponendosi il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 quale fattore preclusivo alla realizzabilità del progetto già elaborato da parte ricorrente in ragione della sua concreta localizzazione.

13.2 - Si è già osservato, nell'argomentare sull'interesse alle censure, che il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1.

In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17.3.2022, n. 1937), rilevandosi che nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

Il decreto impugnato replica, quindi, il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, che determina *ex se* l'impossibilità di realizzare il progetto di parte ricorrente.

La perdurante vigenza e validità della norma primaria impedisce qualsivoglia intervento demolitorio da parte del Collegio, recando il decreto una previsione del tutto conforme a legge.

13.3 - In mancanza della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 63/2024, la domanda di annullamento dell'art. 1 del decreto ministeriale impugnato, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto dovrebbe essere annullato, ponendo a quel punto un divieto generalizzato che nessuna norma primaria contemplerebbe o autorizzerebbe e che, per le ragioni che saranno illustrate, collide con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, quale desumibile dal diritto dell'Unione, dando peraltro luogo a una disciplina che non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza.

14 - Sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il IV motivo.

14.1 - Con la questione sollevata nell'ambito del IV motivo la parte ricorrente contesta la norma censurata per violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione. La ricorrente contesta, in particolare, la sussistenza dell'addotta ragione di straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola in ragione del fatto che, posta l'esistenza sul territorio nazionale di una superficie agricola totale di 16 milioni di ettari (di cui solo 12,5 ettari utilizzati), anche nell'ipotesi in cui gli obiettivi energetici nel territorio italiano dovessero essere soddisfatti esclusivamente mediante la sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra, si porrebbe a un utilizzo di appena lo 0,4% della superficie agricola, del tutto marginale rispetto ai 4 milioni di terreni agricoli abbandonati.

14.2 - L'esame della pertinente giurisprudenza costituzionale non autorizza, tuttavia, l'operazione compiuta dalla parte ricorrente.

Dall'esame dell'ampia casistica sottoposta alla Corte si ricava, in primo luogo, che il sindacato relativo alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza è circoscritto ai casi di evidente mancanza dei presupposti ovvero di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 170/2017, n. 287 del 2016, n. 72 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007).



Tale verifica viene, inoltre, condotta, non dissimilmente da quanto accade per il sindacato del giudice amministrativo in materia di eccesso di potere, a partire da profili sintomatici, tra i quali assume preminente rilievo il riscontro (o meno) di una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge dal punto di vista oggettivo e/o funzionale.

Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza, infatti, «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte Cost., sentenza n. 22/2012).

14.3 - L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 introduce «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo» ed è inserito in un provvedimento normativo adottato considerando che «la concomitanza di congiunture avverse, quali il perdurare del conflitto in Ucraina e la diffusione di fitopatie, ha indotto il settore primario in una persistente situazione di crisi, determinando gravi ripercussioni sul tessuto economico e sociale», onde la ritenuta necessità e urgenza di «emanare disposizioni finalizzate a garantire l'approvvigionamento delle materie prime agricole e, in specie, di quelle funzionali all'esercizio delle attività di produzione primaria, a sostenere il lavoro agricolo e le filiere produttive, in particolare quella cerealicola, quella del kiwi, quella della pesca e dell'acquacoltura», nonché di «contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

Rispetto a tali enunciati presupposti e finalità, la disposizione intesa a vietare l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non si pone in termini di manifesta estraneità, presentando invece un'intrinseca coerenza nell'ambito di un complesso di disposizioni finalizzate al sostegno del settore agricolo.

14.4 - Gli elementi addotti dalla ricorrente a sostegno della ritenuta insussistenza delle ragioni di urgenza, in ragione della limitata porzione di territorio che potrebbe essere occupata per effetto della realizzazione degli impianti oggetto del divieto, non consentono di giungere a conclusioni diverse, costituendo chiaro obiettivo dell'intervento contestato quello di contrastare la sia pur minima riduzione del suolo a vocazione agricola: la misura adottata costituisce, dunque, senz'altro sviluppo delle premesse, che non risultano in alcun modo smentite dalle argomentazioni spese nel ricorso.

14.5 - La questione di illegittimità costituzionale sollevata nel IV motivo risulta, pertanto, manifestamente infondata.

15 - Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il V e il VI motivo.

15.1 - A conclusioni diverse occorre giungere quanto agli ulteriori dubbi di costituzionalità sollevati nell'ambito del V e del VI motivo, con i quali la parte ricorrente ha in sostanza lamentato:

la violazione dell'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE): la norma contestata, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021.

Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio;

la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, del principio di proporzionalità, dell'art. 11 del TFUE, dell'art. 41 Cost.: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.



15.2 - In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., 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.

15.3 - Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

L'art. 6, par. 1, Trattato sull'Unione europea precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

L'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

Secondo l'art. 191 TFUE, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»».

Ai sensi dell'art. 192, par. 1, TFUE, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

L'art. 194 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, a sua volta, che «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 [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

15.4 - Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche inter-dipendenti e connesse.

Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (*cfr.* le sentenze 1.7.2014, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

15.5 - La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi.



Di conseguenza, l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE; viceversa, l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assume rilevanza allorquando esso trovi attuazione nel diritto derivato (*cf.* CGUE, sentenza 4.3.2015, C-534/13, 39 ss.).

15.6 - Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.9.2001 e, successivamente, con la Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.4.2009.

15.7 - Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE.

Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21ª Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla leadership tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030» ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030», e del 23 giugno 2016, «I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili», si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...]

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32%. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli



Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di governance definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...]

(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32% di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

Le richiamate rationes hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

15.8 - Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi.

[...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio «chi inquina paga», istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del «non nuocere» del Green Deal europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.



[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]

(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel Green Deal europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]

Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

Ai sensi dell'art. 5 del regolamento «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».

15.9 - La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che:

«[...]

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo». La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...]



(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 («piano REPowerEU») mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i legislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45% di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...]

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

[...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]



(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto».

15.10 - In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

15.11 - Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 TFUE, stabilisce la necessaria base legislativa per una governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.

Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

«(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio «Ambiente» del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali.

[...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di governance affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio mix energetico [...]

[...]



(18) Il principale obiettivo del meccanismo di governance dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali «divari di ambizione»). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].



15.12 – Il meccanismo di governance si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3):

«Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione «decarbonizzazione»:

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;

b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;

c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;

d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001.

e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:

i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;

ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL pro capite;

iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;

iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;

v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;

vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi. [...]

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o



più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

- a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;
- b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;
- e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).

103. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «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» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

15.13 – Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 121 del 2022, n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (Corte cost., sentenza n. 13 del 2014).

15.14 - La disciplina originariamente contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata rispetto all'utilizzo di terreni classificati agricoli.

Il comma 3 del citato art. 20 stabilisce, in effetti, che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono 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». Tale disposizione contempla indubbiamente un'esigenza di tutela delle aree agricole, ma da un lato non pone alcuna preclusione assoluta e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti.

Il comma 7 prevede, a sua volta, che «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».

Il successivo comma 8, inoltre, nell'individuare transitoriamente le aree idonee sino all'entrata in vigore della disciplina prevista dal comma 1, vi include, «fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo».



15.15 - Il nuovo comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 (decreto legge Agricoltura), stravolge completamente l'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), 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, c-bis), c-bis.1) e c-ter, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Sulla base di tale assetto normativo, introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

- a) nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell'area occupata;
- b) presso 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;
- c) presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;
- d) presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuale;
- e) nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;
- f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, 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 consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

Il divieto non si estende — per espressa previsione — ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC, che è lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile.

Già tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili.

Tenuto conto dello stato di attuazione della disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto ministeriale 21.6.2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto di tale divieto è del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, par. 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

15.16 - Peraltro, si è già visto che, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione.



La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

15.17 - La preclusione generalizzata all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sembra inoltre contrastare con il principio per cui, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 15-ter della direttiva (UE) 2018/2001, «Gli Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, par. 3).

Come già rilevato, il considerando (27) della direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere».

Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) quantomeno per la tecnologia agrivoltaica (anche non avanzata).

15.18 - Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione presenta inoltre, profili di criticità rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione.

Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

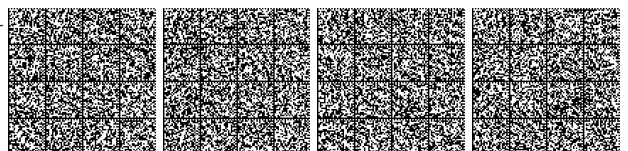
15.19 - Come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM (2021) 82 final sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il Green Deal europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria leadership per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei target di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta sul tutto il territorio nazionale la tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra su tutti i terreni classificati agricoli, corrispondenti a oltre la metà della superficie nazionale.

15.20 - Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici.

Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell'Unione, solleva sul punto notevoli perplessità:

da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolo (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo art. 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l'altro, «l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);



dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

15.21 – Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 Cost.

Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C-170/08, 41).

Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale.

Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2014).

15.22 - Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia a fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile un esito negativo della valutazione di compatibilità dei progetti.

Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, eventuali margini di compatibilità degli interventi proposti.

L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 stabilisce, invece, una prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, valutata in astratto e a monte dal legislatore e che non consente la pur minima possibilità di contemperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'art. 9 Cost. la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale.

L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 Cost., nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte cost., sentenza n. 85 del 2013).



15.23 - Sotto altro profilo, il divieto così introdotto è operativo sulla base della mera classificazione dell'area come agricola secondo i piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza assumano il suo concreto utilizzo o la sua utilizzabilità a tali fini. Anche per tale riguardo la disposizione si mostra irragionevole e sproporzionata, in quanto la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti dalla norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate.

Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture.

In raffronto, le attuali linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 prevedono che:

le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti;

le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole 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, anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacità d'uso del suolo.

Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile ("zone di esclusione"). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (cfr. la Raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13.5.2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati).

La disciplina posta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, non fondato su dati concreti e certamente non rispondente all'obiettivo di massimizzare la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile.

16 - I rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, laddove pone una disciplina di salvaguardia che ha quale presupposto il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25.11.2024, n. 190, recante Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», ove prevede che «Gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

Tale disposizione, infatti, riproduce il divieto di cui al citato comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

17 - Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale.

17.1 - In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti (per quanto illustrato al punto 13 della presente sentenza) e non manifestamente infondate (secondo quanto evidenziato al punto 15) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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.

17.2 - Le predette questioni vengono sollevate con la presente sentenza non definitiva, anziché con ordinanza, in ragione della stretta connessione delle statuizioni che definiscono parzialmente in giudizio con i profili oggetto di rimessione, nonché in conformità alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale «Alla sentenza non definitiva può essere [...] riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* — come nel caso in esame — abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953,



n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (in questi termini, tra le altre, sentenze n. 112 del 2021 e n. 153 del 2020)» (Corte cost., sentenza n. 218/2021).

18 – Conclusioni.

18.1 - In conclusione, il Collegio, in ordine al ricorso in esame, così statuisce:

dichiara il ricorso inammissibile, per carenza d'interesse, in relazione ai motivi da I a II.3;

rigetta il ricorso quanto ai motivi III.1 e III.2;

dichiara manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 Cost.;

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

19 – Sospende il giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

20 – Rinvia il regolamento delle spese di lite all'esito del giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio Roma - Sezione Terza parzialmente e non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

a) lo dichiara inammissibile, per carenza d'interesse, quanto ai motivi da I a II.3;

b) lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione, quanto ai motivi III.1 e III.2;

c) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 Cost.;

d) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del richiamato art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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;

e) sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11.3.1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

f) dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;

g) rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, estensore;

Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario.

Il Presidente, estensore: STANIZZI



N. 138

Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Pacifico Opale srl contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.**
- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 8722 del 2024, proposto da Pacifico Opale S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio, Serena Caradonna, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, Ministero della cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti:

Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale n. 153 del 2 luglio 2024, nonché i relativi allegati;



di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, del Ministero della cultura e della Regione Siciliana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato e diritto quanto segue.

FATTO

1 – Premette in fatto la società odierna ricorrente di operare nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare.

Rappresenta, al riguardo, che tra le iniziative in corso di sviluppo vi è la predisposizione di un progetto per la realizzazione di un impianto agrivoltaico da realizzarsi nella Regione Sicilia, di potenza 73 MW, con riferimento al quale ha già ottenuto il preventivo di connessione nonché la disponibilità delle aree di sedime, per il quale deve essere avviata la procedura per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio.

2 – Sostiene parte ricorrente che le previsioni dettate dagli articoli 1, 3 e 7 del decreto impugnato, adottato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica («Mase»), di concerto con il Ministro della cultura («Mic») e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste («Masaf») nel formale esercizio della delega di cui all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 con il fine di stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, avrebbero di fatto introdotto criteri asseritamente illegittimi e lesivi della sua posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione del progetto di impianto agrivoltaico in corso di elaborazione.

Solleva, quindi, parte ricorrente, a sostegno della proposta azione impugnatoria, i seguenti motivi di censura inerenti plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere:

I - Con riferimento agli articoli 1 e 7 del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 2, 3 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Violazione della delega - Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

I.1 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 3 del decreto legislativo n. 199/2021 e dell'art. 5 della legge n. 53/2021.

Il decreto impugnato avrebbe mancato di definire i criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («FER»), essendosi limitato a riprodurre principi di massima che sarebbero esattamente e testualmente riproducibili di quelli individuati dalla fonte delegante all'art. 20, comma 3, decreto legislativo n. 199/2021 (e, ancor prima, l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53), di carattere meramente programmatico. Ne deriverebbe il conferimento alle regioni di una delega sostanzialmente in bianco, in contrasto con l'insegnamento della Corte costituzionale, che avrebbe sempre rivendicato l'importanza della uniformità della «materia energia» sul territorio nazionale.

I.2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021.

Nel ricordare parte ricorrente come ai sensi di quanto previsto dall'art. 20, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 199/2021, i Ministeri resistenti, mediante l'adozione di uno o più decreti delegati, erano tenuti in via prioritaria a «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili» contesta l'attuazione che di tale norma è stata operata con il gravato decreto.

Lamenta in particolare parte ricorrente che l'art. 7, comma 2, lett. b) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 — laddove prevede che le regioni, nell'individuazione delle aree idonee, debbano tener conto «della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di



impianto» — conterrebbe indicazioni generiche ed un mero richiamo al sintetico principio di differenziazione, insuscettibili come tali di fornire alle regioni gli indirizzi necessari ed idonei a orientare l'esercizio della potestà regionale anche quanto ad individuazione del mix di fonti energetiche richiesto dalla normativa primaria, da porre in correlazione con le caratteristiche dei territori.

La norma del gravato decreto, pertanto, sarebbe illegittima per aver abdicato alla propria funzione di individuazione dei principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee, violando la delega legislativa conferita con il decreto legislativo n. 199/2021, per effetto della quale il decreto avrebbe dovuto «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili».

I.3 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

Denuncia parte ricorrente l'illegittimità della previsione, contenuta nell'art. 7, lettera c) del decreto ministeriale impugnato, che assegna una mera «possibilità» alle regioni, in sede di emanazione delle leggi regionali, di fare salve le aree nelle more ritenute idonee dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con classificazione da ritenersi, secondo parte ricorrente, anticipatoria e vincolante per la futura normazione regionale. Tale norma si porrebbe in contrasto con il dato normativo e consentirebbe alle regioni di non tener conto, in sede di normazione, delle aree idonee individuate dal legislatore nazionale, rimettendosi alle regioni la potestà di prevedere che aree che, fino ad oggi, sono state indiscussamente idonee, ai sensi del comma 8, diventino «aree ordinarie» o addirittura «aree non idonee», con impatti negativi in termini di affidamento degli investimenti ed incertezza del quadro giuridico di riferimento, senza peraltro prevedere una disciplina transitoria per i procedimenti autorizzativi avviati in data anteriore all'entrata in vigore delle disposizioni regionali.

II - Con riferimento all'illegittimità degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE – Violazione del principio della massima diffusione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili.

II.1 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER.

Sostiene parte ricorrente che l'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 prevedrebbe una competenza regionale, da esercitare mediante legge, unicamente per la disciplina delle aree idonee. Il decreto, invece, affidando alle regioni il compito di individuare con legge anche le aree non idonee, si porrebbe in contrasto, oltre che con tale norma primaria, anche con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 e con le successive Linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, che prevedono l'individuazione delle «aree non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, nel cui ambito, attraverso adeguata istruttoria, poter operare un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale, in violazione peraltro del principio della riserva di procedimento amministrativo.

II.2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2004, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER.

Nel definire le aree non idonee come aree «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», il decreto introdurrebbe un vero e proprio divieto di installazione di impianti FER in dette aree, in contrasto con i principi dettati dalle Linee Guida, che pure vengono dalla disposizione in questione richiamati, in base alle quali «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare» all'installazione degli impianti, costituendo solo una valutazione di primo livello cui deve eseguire una valutazione in concreto circa la realizzabilità dell'impianto.

II.3 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee Guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Nel prevedere che «Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», il decreto si porrebbe in contrasto con la normativa europea e nazionale, nonché con quella prevista per i beni



soggetti a tutela paesaggistica e culturale, introducendo un divieto esorbitante e del tutto irragionevole, in quanto di fatto inibirebbe in tutte le aree vincolate la realizzazione degli impianti, a prescindere da qualsiasi specifica valutazione in ordine alle effettive e concrete esigenze di tutela di ciascun bene vincolato e, correlativamente, da qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di una effettiva incompatibilità dell'intervento con la tutela paesaggistica o culturale da assicurare. Del pari illegittima sarebbe la previsione secondo cui «Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», nonché «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», in quanto assegnerebbe poteri alle regioni in contrasto con la competenza statale in materia di paesaggio e beni culturali, che impone uniformi livelli di tutela in tutto il territorio nazionale.

III - Con riferimento all'illegittimità dell'art. 1, comma 2, lettera d) del decreto ministeriale: violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 7 del decreto legislativo n. 387/2003 – Violazione e falsa applicazione delle linee guida emanate con decreto del ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 – Violazione della delega - Eccesso di potere – Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

III.1 - Violazione dell'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021.

Nell'individuare le aree agricole come aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, l'art. 1 del decreto contravverrebbe alla delega, che non avrebbe contemplato la possibilità di individuare aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra, sicché il D.M. non avrebbe potuto essere utilizzato per dare attuazione al citato comma 1-bis.

III.2 - Manifesta irragionevolezza – Violazione della direttiva 2009/28/CE, della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2018/2001/UE.

La delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. d) del decreto ministeriale impugnato sarebbe irragionevole ed illegittima anche in ragione del fatto che, nel vietare la collocazione di impianti FTV a terra in aree agricole, non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Invero, sia gli impianti fotovoltaici con moduli a terra che gli agrivoltaici hanno in comune la collocazione sul suolo di moduli recanti pannelli fotovoltaici. Tuttavia, la giurisprudenza ne avrebbe evidenziato la differenza, in quanto nei primi la crescita della vegetazione può ostare con la produzione di energia e quindi è oggetto di interventi volti a limitare o impedire la collocazione di tale tipologia di impianti, mentre, nel caso dell'agrivoltaico, l'impianto (sia avanzato che base) sarebbe strutturato in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola ovvero il pascolo degli animali, di talché la superficie del terreno resta permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. La previsione in esame, non operando alcuna distinzione in merito, introdurrebbe un divieto concreto, indiscriminato e generalizzato ad ogni tipo di impianto che usa tale tecnologia, inclusi gli agrivoltaici base o avanzati che siano.

La previsione sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 che consente la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica anche in zone classificate agricole.

IV – Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge n. 22 n. 101/2024, per violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione.

Per l'ipotesi in cui non sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021, la ricorrente ne ha prospettato l'illegittimità costituzionale.

Dalla disamina del «Preambolo» al D.L. Agricoltura n. 63/2024, convertito in legge con legge n. 101/2024, si evincerebbe che l'iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l'approvazione dell'art. 5, comma 1, del menzionato D.L., che ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, è stata motivata in ragione della ritenuta straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola. Tale presupposto, tuttavia, secondo parte ricorrente, non sarebbe sussistente, in quanto nel territorio italiano la Superficie agricola totale (SAT) è pari a 16 milioni di ettari, mentre la Superficie agricola utilizzata (SAU) è pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sono attualmente abbandonati. Al 2023 sono stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il GSE, 9,2 GW sono impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivalgono solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU. Installare gli 84 GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari — considerando l'ipotesi più estensiva secondo cui l'intero obiettivo fosse perseguito mediante l'utilizzo della sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra e senza considerare la quota installabile su edifici — che equivalgono allo 0,2% del territorio italiano



ovvero allo 0,4% della SAT. Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU. Sarebbero stati, pertanto, in origine carenti i requisiti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione che avrebbero giustificato il ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. d.l. agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024, per violazione e falsa applicazione degli articoli 117, commi primo e terzo, della costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE).

La norma contestata di cui all'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021.

Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio. Per contro, una norma che introduce un divieto generalizzato a realizzare una tipologia di impianto FER su qualsiasi area agricola — a prescindere anche da una previa indagine in merito alle tecnologie utilizzate, in specie gli agrivoltaici, alle specifiche qualità del sito agricolo ovvero alle colture ivi condotte — si porrebbe in conflitto con i summenzionati principi fondamentali di cui all'art. 117, comma 1, — ed all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, attuativi di direttive dell'Unione europea e che riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili.

La previsione si porrebbe, inoltre, in contrasto con la raccomandazione della Commissione UE 2024/1343 volta a limitare al minimo le zone di esclusione per l'installazione di impianti di energia rinnovabile.

VI - Sotto altro profilo: illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63/2024 (c.d. d.l. agricoltura), convertito con modifiche con legge n. 101/2024, per: Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost. - Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Violazione del principio di proporzionalità - Violazione dell'art. 11 del TFUE - Violazione dell'art. 41 della Costituzione.

La scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente classificate come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti. Sul punto, l'art. 15 della direttiva 2018/2001 prevede che «Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate ...». La norma censurata sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio «proporzionato» della potestà legislativa. La norma, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele — riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) — in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La tutela dell'ambiente e del paesaggio (nello specifico dell'ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere visti quali valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell'ambiente che sotto quello della tutela dell'iniziativa economica privata.

Lo stesso art. 9 della Costituzione sancisce che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita «anche nell'interesse delle future generazioni». Al contrario, la disposizione in esame muoverebbe dall'assunto di un aprio-



ristico conflitto tra la conservazione delle aree agricole e l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità non fossero tra loro contemporabili mediante la introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione di impianti che utilizzano la tecnologia fotovoltaica a terra (inclusi gli agrivoltaici base o avanzati) in area agricola.

3 – Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate, dapprima con formula di rito, mentre con successiva memoria i Ministeri intimati hanno sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, con richiesta di corrispondente pronuncia, rilevando che i presupposti ricostruttivi e teorici su cui la ricorrente fonda le proprie deduzioni sarebbero smentiti dalla lettura della normativa di riferimento.

3.1.- In particolare, la necessità di individuare criteri omogenei per la definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sarebbe stata introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera a) della legge 22 aprile 2021, n. 53, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea» (legge di delegazione europea 2019-2020), che dettava criteri di delega per il recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II). Successivamente, il decreto legislativo n. 199 del 2021, con l'art. 20, ha individuato il percorso per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, prevedendo un coinvolgimento, in prima battuta, del MASE, del MIC e del MASAF d'intesa con le regioni, al fine di definire criteri e principi omogenei e rinviando a successive leggi regionali per l'individuazione su ciascun territorio delle superfici e delle aree idonee e non idonee. Nello specifico, la disciplina prevede:

al comma 5 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, che nel percorso di individuazione delle aree idonee siano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030;

ai commi 6 e 7, rispettivamente, che nelle more dell'individuazione delle aree idonee non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione e che le aree non incluse nel novero delle aree idonee non possono essere dichiarate non idonee in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee;

al comma 8 che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo [...]» una lista specifica di aree immediatamente idonee (c.d. aree idonee *ex-lege*).

3.2 - In secondo luogo, il decreto ministeriale impugnato, lungi dal voler introdurre barriere alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, sarebbe finalizzato all'individuazione di quelle aree o superfici ove poter usufruire di procedimenti autorizzativi più veloci e snelli ai fini dell'ottenimento del relativo titolo autorizzativo, con individuazione altresì delle zone dove invece tali accelerazioni non sono presenti o che richiederanno una valutazione più attenta in ragione di specifiche tutele che interessano l'area dell'intervento.

La definizione di «area idonea» e «non idonea» contenuta nel suddetto decreto, infatti, sarebbe strettamente legata alla individuazione delle semplificazioni di cui poter beneficiare ai fini autorizzativi, fermo restando che anche nelle «aree non idonee» nulla vieterebbe agli operatori di poter realizzare impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Il che troverebbe conferma nella previsione dettata dall'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021 che vieta esplicitamente alle regioni, in sede di pianificazione, di considerare le aree non idonee come inibite in assoluto alla realizzazione di impianti FER, mentre l'art. 1, comma 2, lett. b), del decreto ministeriale impugnato, nel richiamare le linee guida di cui al paragrafo 17 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, le identificherebbe come quelle aree in cui si individuano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, «i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità (non certezza) di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione».

3.3 - Quanto all'individuazione tramite legge regionale delle aree idonee, la competenza normativa in materia sarebbe già riconosciuta dalla Costituzione (art. 117, terzo comma, in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), per cui non sarebbe necessaria alcuna espressa «delega» alle regioni, nel momento in cui il decreto legislativo n. 199 del 2021, base giuridica del decreto in esame, costituirebbe una chiara «legge cornice», individuando principi e criteri omogenei per l'individuazione anche delle aree non idonee. Per poter legiferare anche su tali aree non sarebbe stato necessario, pertanto, alcun espresso «mandato normativo» statale.

3.4 - Sarebbe, altresì, infondata la contestazione dell'esistenza di un c.d. «delega in bianco»: il decreto ministeriale impugnato, infatti, indicherebbe all'art. 7 i principi e criteri omogenei (in linea con l'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021) lasciando alle regioni, tramite le proprie leggi, l'individuazione delle aree idonee e non



idonee al fine di garantire il rispetto delle competenze legislative nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

3.5 - Con riferimento alla previsione per cui «Sono considerate non idonee le superficie e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», sostengono le parti resistenti che si tratterebbe di parametro non irragionevole, né indiscriminato, posto che la inidoneità concernerebbe unicamente le aree ricomprese nel perimetro di beni di interesse pubblico che richiedono una protezione forte da parte dell'ordinamento.

3.6 - In merito all'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale impugnato, laddove è previsto che «Le regioni possono individuare come non idonee le superficie le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del 8 medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», la previsione sarebbe in linea con quanto contenuto nelle Linee Guida (decreto ministeriale 10 settembre 2010), che all'Allegato 3 chiariscono che le «Regioni, con le modalità di cui al paragrafo 17, possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio», quali, tra l'altro, «le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo» ovvero le «zone individuate ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti».

3.7 - Con riguardo all'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto ministeriale, secondo cui le regioni individuano, tra le altre, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», la previsione non sarebbe strumento di «attuazione» dell'art. 20, comma 1-bis, perché gli effetti di tale disposizione verrebbero già spiegati autonomamente all'interno del decreto legislativo n. 199 del 2021, con previsione di rango primario introdotta successivamente con la legge ordinaria di conversione del D.L. Agricoltura n. 63/2024. Piuttosto il rimando operato nel D.M. Aree idonee a tale previsione, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato diretto a voler fornire, tra l'altro, agli operatori del settore, chiare indicazioni sulla individuazione delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER e di quelle in cui ciò è precluso.

4 - Con ordinanza n. 4049 del 7 settembre 2024 è stata rigettata l'istanza cautelare proposta dal ricorrente, ritenendo insussistente il profilo del danno grave ed irreparabile.

5 - Con decreto presidenziale n. 4477 del 21 ottobre 2024 è stata disattesa la richiesta di anticipazione dell'udienza, già fissata alla data del 5 febbraio 2025 — formulata sulla base delle indicazioni contenute nell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3869/2024 del 17 ottobre 2024 contenenti la prescrizione, in applicazione dell'art. 55, comma 10, c.p.a., della «rifissazione» dell'udienza pubblica calendarizzata per il giorno 5 febbraio 2025 «con la massima anticipazione possibile», anche mediante lo strumento di cui all'art. 53 c.p.a. per l'abbreviazione dei termini — nella considerazione che l'urgenza della definizione delle questioni controverse aveva già comportato la celere fissazione d'ufficio dell'udienza e i ruoli di udienza erano già saturi.

6 - In vista dell'udienza, parte ricorrente ha depositato memoria, insistendo nelle proprie deduzioni.

7 - All'udienza pubblica del 5 febbraio 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di possibili profili di parziale inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, come riportato a verbale. La causa, previa discussione, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 - Il ricorso, del cui contenuto si è dato atto in parte narrativa, rivolto avverso talune previsioni contenute nel decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», può essere definito solo parzialmente, ritenendo il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate da parte ricorrente con riferimento al divieto di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree classificate come agricole, di cui ai motivi di censura V e VI, dovendosi pertanto, con riferimento a tali profili e per le considerazioni che in seguito si andranno



ad illustrare, disporre la rimessione della relativa questione alla Corte costituzionale, contestualmente procedendo alla sospensione del giudizio per la sola parte coinvolta da tale questione, la cui soluzione ne condiziona il parziale esito.

Possono invece essere esaminati e decisi i diversi profili di censura non incisi dalla predetta questione.

2 – Tanto precisato quanto al perimetro della presente decisione, la disamina della proposta azione transita attraverso il preliminare vaglio della sussistenza e consistenza dell'interesse posto a fondamento del ricorso, la cui possibile mancanza — refruente in ipotesi di inammissibilità parziale della proposta azione — è stata oggetto di rilievo officioso in udienza, in ordine al quale le parti hanno svolto le proprie deduzioni, senza chiedere un termine per dedurre in ordine a tale rilievo.

2.1 - Anticipando le conclusioni che, alla luce delle considerazioni che si andranno ad esporre, il Collegio intende trarre, il ricorso in esame deve essere dichiarato, in parte, inammissibile, in quanto non è ravvisabile in capo alla società ricorrente un interesse attuale e concreto all'annullamento delle gravate previsioni dettate dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

2.2 – Tale scrutinio in ordine alla sussistenza, in capo alla società ricorrente, dell'interesse alla proposizione di determinate censure richiede che siano preliminarmente chiariti i termini in cui debba essere declinato il concetto di area non idonea all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («FER») nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20, decreto legislativo n. 199/2021 e successivamente precisato con il gravato decreto ministeriale, sulla cui base poter riscontrare l'affermato effettivo carattere lesivo delle disposizioni ministeriali contestate.

2.3 - L'esigenza di tale accertamento risiede nel tenore delle censure articolate con il ricorso, ed è alle stesse intrinsecamente correlata.

Per come esposto in parte narrativa, la società ricorrente ha in sostanza contestato con i motivi da I a III:

l'indebita contemplazione, nell'ambito della disciplina posta dal decreto ministeriale, della materia delle aree non idonee;

la configurazione delle aree non idonee quali aree incompatibili e, quindi, sostanzialmente preclusive rispetto alla installazione di impianti FER;

la genericità dei criteri posti dal decreto ministeriale a fini di indirizzo della successiva attività pianificatoria regionale;

l'abnorme estensione del perimetro di possibile individuazione delle aree non idonee;

l'individuazione delle aree non idonee con legge regionale, e non più in sede procedimentale attraverso la riserva di procedimento amministrativo con valutazione caso per caso;

la mancanza di una disciplina di salvaguardia per le iniziative già avviate in funzione dell'elencazione delle aree idonee ai sensi del comma 8 del richiamato art. 20, decreto legislativo n. 199/2021.

2.4 - A tale riguardo occorre evidenziare che il presupposto teorico e ricostruttivo delle censure proposte è che, avendo il decreto qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER — precludendone in assoluto la loro installazione, senza alcuna distinzione in base alla tipologia di impianti e di potenza e senza distinzione quanto a caratteristiche specifiche delle aree — il concetto di area non idonea, coincidente con un divieto assoluto, sarebbe stato completamente stravolto rispetto al regime previgente (di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 ed alle linee guida approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010), nell'ambito del quale la non idoneità dell'area era stabilita in funzione meramente acceleratoria dei singoli procedimenti autorizzativi, senza alcuna preclusione assoluta.

In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale, la qualificazione di un'area come non idonea comportava come unica conseguenza che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'iter autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER, accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica ed assoluta, alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree qualificate come non idonee.

2.5 - Secondo la prospettazione della società ricorrente, con l'adozione del gravato decreto ministeriale sarebbe stata, invece, introdotta una preclusione aprioristica ed assoluta all'installazione di impianti FER nelle aree classificate come non idonee, discendendo da tale assunto l'illegittimità delle relative previsioni, capaci di incidere immediatamente sulla posizione rivestita.

La ricostruzione operata da parte ricorrente quanto a valenza ed effetti discendenti dalla qualificazione di aree come non idonee — la cui nozione andrebbe a coincidere con quella di aree vietate o comunque precluse all'installazione di impianti FER — non può essere condivisa per le ragioni di seguito precisate, sulla cui base è possibile delibare il carattere non immediatamente lesivo del gravato decreto ministeriale.



2.6 – Sotto il profilo ricostruttivo del quadro normativo di riferimento, va ricordato che con l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sono state introdotte disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

A tal fine, al comma 10, è stato previsto che «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 [autorizzazione unica]. 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».

2.7 – Le linee guida previste dal citato art. 12, comma 10, sono state adottate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, il quale stabilisce:

al paragrafo 17, che «Al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le regioni e le province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3. 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. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate. [...]. Le aree non idonee sono [...] individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole»;

all'allegato 3, viene previsto che «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti. L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».

2.8 - Nel contesto del sistema delineato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, le citate linee guida sono «poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici» (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)» (Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).



Con tali linee guida sono stati introdotti criteri strettamente connessi e funzionali al procedimento autorizzatorio, assurgendo a elemento qualificante del sistema, intercettando esigenze di certezza degli investimenti e di tutela dei concorrenti interessi pubblici.

La Corte costituzionale, con riferimento alle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 ha chiarito che «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del 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 dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...]. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (Corte cost., sentenza n. 103/2024).

2.9 - Alla luce dei richiamati orientamenti giurisprudenziali, discende che nell'applicazione del rinnovato quadro normativo, inerente la materia della realizzazione degli impianti FER, non possano *sic et simpliciter* essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio.

Infatti, laddove si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica — ovvero quella sostanzialmente prospettata dalla società ricorrente — si finirebbe per obliterare indebitamente la portata del vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, de iure condito, l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il MASE, di concerto con il MIC e il MASAF, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee.

La portata del rinnovato quadro normativo non può, quindi, essere enucleata e vagliata mediante mera trasposizione dei principi inerenti il pregresso assetto regolatorio, essendo ora necessario riportarsi, quanto alla ricostruzione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee, alla specifica disciplina recata dal decreto previsto dal comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

2.10 - Sulla scorta delle scelte sottese all'adozione del gravato decreto ministeriale — condivise con gli enti territoriali tramite lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata — emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di «area non idonea».

Infatti, l'art. 1, comma 2, lett. b), del d.m. del 21 giugno 2024 ha definito le «superfici e aree non idonee» come «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

Contrariamente a quanto affermato dalla società ricorrente — secondo la quale la definizione di area non idonea come area incompatibile equivarrebbe alla introduzione di un divieto assoluto alla installazione di impianti FER — occorre ricordare che il paragrafo 17 delle Linee Guida già per il passato specificava che il processo di ricognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti».

Emerge, quindi, come già nel contesto previgente all'adozione del gravato decreto ministeriale le aree non idonee si caratterizzassero per essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l'ordinamento intende perseguire. Tale forma di incompatibilità, quale tratto caratterizzante delle aree non idonee, non si traduceva in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, valendo solo ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

L'analisi diacronica sinteticamente svolta consente di affermare che, sotto l'esaminato profilo della «incompatibilità», la definizione di «aree non idonee» contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. b), del gravato decreto ministeriale non possiede un carattere innovativo, risultando sostanzialmente invariata, *quoad effectum*, la portata del concetto di «area non idonea», per come declinato dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, rispetto a quella scaturente dalle Linee Guida di cui al decreto ministeriale 2010.

2.11 - A sostegno di tale conclusione, d'altronde, milita anche il fatto che lo stesso articolo 1, comma 2, lett. b), del gravato decreto ministeriale declini la dichiarata incompatibilità «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida».



Benché l'ordito normativo, con il previsto aggiornamento delle Linee Guida «A seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'articolo 20», presenti indubbi elementi di circolarità che rendono non del tutto chiaro il ruolo che le medesime Linee Guida sono ad oggi chiamate a svolgere in *subiecta materia*, è preferibile ritenere che il richiamo alle modalità stabilite dalle Linee Guida sia da intendersi nel senso che il legislatore abbia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle Linee Guida di cui al decreto ministeriale 2010.

Tale opzione esegetica può essere legittimamente percorsa in ossequio al canone ermeneutico dell'interpretazione conservativa di cui all'art. 1367 del codice civile — pacificamente applicabile anche agli atti amministrativi, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 5358 del 4 settembre 2020 e riferimenti ivi citati).

Infatti, mediante l'impiego di tale criterio interpretativo, nel nostro ordinamento giuridico è possibile preservare atti e valori giuridici non affetti da vizi di legittimità (*ut res magis valeat quam pereat*), risultando ciò confacente, peraltro, ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 3488 del 10 luglio 2015) e di cui il criterio della interpretazione conservativa costituisce espressione.

2.12 - Se è vero che non può essere sottaciuto il fatto che l'art. 3, comma 1, del gravato decreto ministeriale dispone che le regioni provvedono con legge alla individuazione (anche) delle aree non idonee — e non più nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, come previsto dalle Linee Guida — è del pari vero che, in disparte gli eventuali profili di illegittimità di tale scelta, non v'è alcun indice normativo che faccia ritenere che a tale cambiamento sia correlata la conseguenza prospettata dalla società ricorrente.

Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da alcuna radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime nell'ambito della pianificazione del territorio necessaria al raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

Ad avviso del Collegio, l'interpretazione sin qui proposta trova anche il conforto della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «necessità di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento ‘di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra’ (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (Corte cost., sent. n. 27/2023).

Va, quindi, radicalmente escluso che le «aree non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale, tenuto anche conto della particolare ampiezza dei margini di manovra consentiti alle regioni dal decreto ministeriale impugnato.

Viceversa, l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, lett. b), del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, che il Collegio intende adottare in quanto ritenuta più conforme al quadro generale di riferimento, partendo dall'assunto che il carattere di non idoneità di un'area non precluda in radice la realizzazione di impianti FER — è atta a porre in rilievo come l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee.

2.13 - Ad avvalorare tale conclusione depone anche la classificazione delle aree contenuta nell'art. 1 del decreto ministeriale 21 giugno 2024, riferita — rispettivamente — alle aree idonee, alle aree non idonee, alle aree ordinarie e alle aree vietate (*id est*: agricole), ricollegando la qualificazione come aree idonee alla possibilità di accedere ad un *iter* accelerato ed agevolato, mentre con riferimento alle aree ordinarie è prevista l'applicazione dei regimi autorizzativi ordinari, potendosi da ciò desumere come la classificazione delle aree sia funzionale alla individuazione del regime autorizzativo applicabile e non già ad individuare preclusioni generalizzate (ad eccezione per le aree vietate) alla realizzazione di impianti FER.



3 - Il Collegio, chiariti i termini in base ai quali delineare la nozione giuridica di «aree non idonee» alla realizzazione degli impianti FER, ritiene di poter quindi procedere all'esame dei profili inerenti l'attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere, la cui sussistenza costituisce condizione di ammissibilità del presente gravame.

Si evidenzia, sin da ora, che non si reputa sussistente in capo alla società ricorrente il necessario interesse a ricorrere richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, dal momento che l'inclusione di determinate porzioni di territorio tra le aree non idonee non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, in quanto sarà sempre necessaria la verifica, nell'ambito del singolo procedimento autorizzatorio, della compatibilità dell'intervento con il complessivo assetto del territorio e degli interessi coinvolti.

3.1 - In proposito, giova preliminarmente evidenziare che l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione concettualmente autonoma dalla legittimazione ad agire, trova il suo fondamento nell'art. 100 del codice di procedura civile, rubricato «Interesse ad agire» e applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno disposto dall'art. 39 c.p.a.

In particolare, atteso che l'articolo 100 c.p.c. stabilisce che «Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa essa è necessario avervi interesse», l'interesse a ricorrere si caratterizza per la «prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato» (cfr: Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Ciò, invero, risulta coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal principio dispositivo (cfr: Cass. civ., SS.UU., 22 aprile 2013 n. 9685; Cass. civ., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228; Cass. civ., sez. II, 9 ottobre 2017, n. 23542).

L'interesse a ricorrere, inoltre, è espressione della concezione soggettiva della tutela giurisdizionale, propria anche del processo amministrativo (cfr: Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 4 del 7 aprile 2011) e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, fino a divenire strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela (cfr: Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 22 del 9 dicembre 2021).

3.2 - L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, proprio con riferimento a tale condizione dell'azione, ha ulteriormente chiarito che «Il codice del processo amministrativo fa più volte riferimento, direttamente o indirettamente, all'interesse a ricorrere: all'art. 35, primo comma, lett. b) e c), all'art. 34, comma 3, all'art. 13, comma 4-bis e, in modo più sfumato, all'art. 31, primo comma, sembrando confermare, con l'accentuazione della dimensione sostanziale dell'interesse legittimo e l'arricchimento delle tecniche di tutela, la necessità di una verifica delle condizioni dell'azione (più) rigorosa. Verifica tuttavia da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, e al lume delle eventuali eccezioni di controparte o dei rilievi *ex officio*, prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che, come è stato osservato, va verificato che 'la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione' ma non anche che 'abbia subito' una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite» (cfr: Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 22/2021, cit.).

3.3 – Poste tali premesse, osserva il Collegio come nel caso in esame venga in rilievo una controversia in cui sono censurate previsioni normative generali e rispetto alla quale l'interesse al bene (i.e., l'utilità finale o *petitum* mediato) correlato alla situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla società ricorrente non è riconducibile a provvedimenti di autorizzazione alla realizzazione dei propri impianti o interventi, in ipotesi negati dalla amministrazione competente, bensì da futuri provvedimenti di autorizzazione il cui rilascio potrebbe essere precluso per effetto delle gravate previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Nel caso di specie, invero, le amministrazioni competenti ad assentire i progetti che la società ricorrente sta elaborando non hanno ancora avuto modo di pronunciarsi sugli stessi, atteso che, al momento della proposizione del presente ricorso, non risultava proposta alcuna istanza di autorizzazione, per come affermato dalla stessa società ricorrente.

La valutazione inerente la sussistenza del necessario interesse a ricorrere, pertanto, non può prescindere dalla considerazione della assenza di correlazione tra l'attività amministrativa contestata e l'utilità giuridica finale che la società ricorrente intende conseguire.

In proposito occorre evidenziare che le impugnate prescrizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 sono destinate ad assumere, rispetto ai singoli procedimenti di autorizzazione degli impianti FER, il ruolo di parametri di legittimità dell'agere delle amministrazioni procedenti, atteso che con le stesse sono stati fissati principi e criteri generali e sono state enunciate definizioni di istituti giuridici e non, invece, comandi e divieti inderogabili, *ex se* ostativi all'esercizio dell'attività imprenditoriale che parte ricorrente intende svolgere.



Posto che l'interesse a ricorrere che sorregge la presente iniziativa giudiziale deve essere traguardato alla luce della possibilità di lesione che la società ricorrente potrebbe subire per effetto della applicazione delle gravate previsioni ministeriali, assume rilievo centrale la circostanza per cui dette previsioni si collocano a monte dell'attività amministrativa di autorizzazione ancora non esercitata, la quale sola è destinata ad impattare concretamente nella sfera giuridica della parte ricorrente, in quanto, in caso di esito negativo, suscettibile di arrecare alla stessa un pregiudizio in via immediata e diretta.

Lo iato esistente tra l'agere ministeriale e l'attività amministrativa di autorizzazione si ripercuote sull'apprezzamento dell'interesse a ricorrere, rendendo più rarefatta e remota la possibilità di incisione negativa dell'interesse al bene finale laddove si controverta della legittimità del parametro (di legittimità) che concorre a formare la cornice di legalità dell'azione amministrativa finalizzata alla rimozione degli ostacoli ordinamentali allo svolgimento di attività economiche non liberalizzate, come quelle che rilevano nella fattispecie in esame.

Sulla scorta delle pregresse considerazioni discende che per valutare la sussistenza dell'interesse della parte ricorrente a contestare le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 manca la lesione discendente da un concreto esito procedimentale dell'*iter* di autorizzazione che, nel caso di specie, non risulta essere stato avviato per nessuna iniziativa della società ricorrente, stante la mancata presentazione delle relative istanze.

Plurime sono le ragioni ostative al positivo riscontro della sussistenza dell'interesse ad agire conseguente ad una specifica lesione, tra le quali la più evidente è quella che risiede nel fatto che, ad opinare diversamente, si finirebbe per violare il divieto sancito dall'art. 34, comma 2, c.p.a.

Ad avviso del Collegio, quindi, per poter riconoscere alle contestate previsioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 la prospettata, diretta, immediata e concreta valenza pregiudizievole predicata dalla società ricorrente, occorrerebbe che le stesse siano, *ex se*, automaticamente preclusive delle iniziative economiche che quest'ultima, quale operatore attivo nel mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili, intende intraprendere (condizione, questa, che sussiste solo con riferimento al divieto inerente le aree agricole, di cui i tratterà più avanti).

Ne discende che, sulla base della prospettata interpretazione della portata delle previsioni dettate dagli articoli 1, 3 e 7 del gravato decreto ministeriale, le stesse non siano immediatamente lesive della sfera giuridica della società ricorrente, donde l'inammissibilità del presente ricorso.

3.4 - Invero, siccome il fulcro delle censure proposte dalla società ricorrente ruota intorno alla prospettata lesività del nuovo assetto regolamentare per effetto della rivisitazione del previgente sistema e del ruolo che l'istituto delle «aree non idonee» è destinato a giocare, anche per ciò che concerne gli aspetti inerenti alle modalità della loro determinazione, dall'analisi svolta in precedenza, e che deve intendersi qui integralmente richiamata, emerge come la qualificazione di determinate porzioni di territorio in termini di «aree non idonee» non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti tesi alla costruzione e all'esercizio di impianti FER, dal che discende la radicale insussistenza, anche in una prospettiva valutativa di carattere prognostico, della lesione lamentata dalla società ricorrente.

A tale riguardo, giova evidenziare che la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto degli interessi coinvolti, ovverosia, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da traguardare al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'art. 2 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Tali considerazioni trovano espresso conforto nelle previsioni del gravato decreto ministeriale, laddove, all'art. 7, comma 3, in fine, si dispone che «Nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto».

3.5 - Il pregiudizio lamentato dalla società ricorrente, peraltro, neppure può farsi discendere dal fatto che, in base al nuovo assetto normativo e regolamentare culminato con l'adozione del gravato decreto ministeriale, anche l'individuazione delle «aree non idonee» debba essere determinata mediante legge regionale e non invece, come avveniva con il previgente regime, con atti di programmazione e all'esito di una precipua istruttoria procedimentale (cfr. paragrafo 17 delle Linee Guida).

A tal proposito, infatti, vale considerare che anche ipotizzando che l'individuazione delle aree non idonee possa, in alcuni casi, scontare in sede di legislazione regionale una carente caratterizzazione in ragione del diverso atteggiarsi dei lavori preparatori di un provvedimento legislativo rispetto alla fase istruttoria di un procedimento amministrativo, ciò non risulterebbe di per sé suscettibile di arrecare un pregiudizio concreto e attuale agli interessi degli operatori economici che intendono realizzare impianti FER in siti classificati come «aree non idonee».



Infatti, la conseguenza giuridica che può farsi discendere dalla concretizzazione dell'ipotesi innanzi prospettata, consiste in un mero aggravamento dell'onere motivazionale a carico dell'amministrazione competente a pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In particolare, l'amministrazione procedente, all'esito dell'*iter* di autorizzazione, non potrà giustificare l'eventuale ritenuta incompatibilità del progetto solo in virtù del fatto che l'impianto sia localizzato in un'area classificata come non idonea — motivazione, peraltro, che risulterebbe insufficiente anche nel caso in cui la caratterizzazione delle aree non idonee sia stata puntualmente svolta dal legislatore regionale, in quanto la qualificazione di non idoneità non si traduce in un divieto assoluto di installazione di impianti FER, come già accennato in precedenza — ma dovrà necessariamente fondare il proprio diniego dando conto in maniera adeguata, ancorché in ipotesi sintetica, delle intrinseche caratteristiche del progetto e delle aree interessate, traggiate alla luce della comparazione dei contrapposti interessi in giuoco.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nessun pregiudizio attuale e concreto può farsi discendere dal fatto che sia stato previsto che l'individuazione delle «aree non idonee» debba avvenire con legge regionale. Per converso, un siffatto pregiudizio è suscettibile di venire ad esistenza solo in caso di esito negativo del procedimento di autorizzazione e solo nella misura in cui risulti che l'amministrazione procedente non abbia esercitato correttamente il potere amministrativo di carattere tecnico-discrezionale ad essa attribuito dalla legge.

3.6 - Ad avviso del Collegio, sempre sulla scorta della chiarita portata normativa ed effettuale del concetto giuridico di «aree non idonee» nell'ambito dell'attuale contesto normativo e regolamentare, il gravato decreto ministeriale si appalesa privo di immediata e concreta lesività anche relativamente alle prescrizioni con le quali esso stesso classifica determinate aree come non idonee, così come nella parte in cui non prevede alcun regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso.

3.6.1 - Per ciò che concerne il primo profilo di doglianza testé menzionato, la circostanza per cui il gravato decreto ministeriale qualifichi come non idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo n. 42/2004 (art. 7, comma 3), non vale a mutare la portata generale del concetto di «aree non idonee», convertendolo in un istituto a geometrie variabili che, ove direttamente applicato dall'amministrazione ministeriale, sia tale da determinare una aprioristica e radicale sottrazione, *ex voluntate administrationis*, dell'area non idonea alla realizzazione degli impianti FER.

Invero, sia in tal caso, sia nell'altro (cioè, quando l'individuazione delle «aree non idonee» avviene con legge regionale), la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante, potendosi giungere a tale esito procedimentale solo nel caso in cui il progetto venga in concreto reputato incompatibile, dall'amministrazione procedente, con gli altri obiettivi di tutela rilevanti nelle singole fattispecie.

La parte ricorrente, viceversa, con l'impostazione impressa al ricorso in esame ha tentato di far retrocedere una siffatta — e meramente eventuale — lesione ad una fase prodromica rispetto alla valutazione in concreto dei progetti tesi alla realizzazione di impianti FER, tale in quanto unicamente riservata alla determinazione dei criteri e alle modalità di individuazione delle «aree non idonee».

Tuttavia, sulla scorta delle regole che governano il processo amministrativo e in considerazione del fatto che la giurisdizione amministrativa di legittimità costituisce pur sempre una giurisdizione di diritto soggettivo, non è possibile accordare alla parte ricorrente una tutela anticipata di merito, ossia una tutela giudiziale del tutto sganciata dalla sussistenza di una possibile incisione negativa della sua sfera giuridica che, per le ragioni innanzi esposte e alla luce della effettiva portata prescrittiva delle gravate disposizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, può predicarsi solo rispetto ad un esito negativo dei procedimenti autorizzativi e solo laddove ciò consegua al cattivo esercizio del potere da parte dell'amministrazione procedente.

3.6.2 - In relazione al secondo profilo in contestazione, sulla scorta delle considerazioni svolte in precedenza e alle quali integralmente si rimanda in ossequio al principio di sinteticità degli atti processuali sancito dal codice di rito, è sufficiente porre in rilievo che l'eventuale mutamento della classificazione di un'area, in precedenza non qualificata come non idonea, non è *ex se* atto a condizionare, in maniera indefettibile e in senso sicuramente negativo, l'*iter* procedimentale di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti FER.

Pertanto, neppure la mancata previsione di un regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso vale a dimostrare che le previsioni del gravato decreto ministeriale possano arrecare alla società ricorrente il pregiudizio da essa lamentato.

Peraltro, rispetto a tale profilo di doglianza, la carenza di interesse al ricorso sussisterebbe anche per un ulteriore e concorrente profilo, dato dal fatto che la mera intenzione di presentare una istanza di autorizzazione per la realizzazione di impianti FER non può considerarsi sufficiente a qualificare la fase di elaborazione progettuale come iniziativa in corso, ragione per cui la società ricorrente non potrebbe validamente dolersi della mancanza di un regime transitorio, non potendo essa accedere a un siffatto regime ove in ipotesi previsto.



4 - Ad avviso del Collegio, l'iniziativa giudiziale promossa dalla società ricorrente non risulta sorretta dal necessario interesse a ricorrere anche in relazione alle censure articolate con il primo motivo di ricorso, ossia quelle tese a contestare le previsioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 con le quali sono stati fissati i criteri per la individuazione delle aree idonee ed è stata concessa alle regioni la mera facoltà di far salve le aree considerate idonee *ope legis* ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

4.1 - In proposito, è sufficiente rinviare alle considerazioni già espresse in precedenza in quanto, anche in relazione a tali censure, l'interesse a ricorrere potrebbe dirsi sussistente solo nel caso in cui le gravate prescrizioni sulle «aree idonee» fossero tali da arrecare, *ex se* e immediatamente, un pregiudizio alla società ricorrente.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene che la possibilità di lesione prospettata dalla società ricorrente sia riscontrabile *ex ante* in un'ottica prognostica, in quanto l'effetto giuridico discendente dalla qualificazione di una superficie come «area idonea» alla realizzazione ed esercizio di un impianto FER delle aree idonee, è essenzialmente limitato al solo riconoscimento di un vantaggio procedimentale.

Pertanto, la società ricorrente non possiede il necessario interesse ad azionare in giudizio una posizione giuridica sostanzialmente consistente nell'interesse a non vedersi aggravato l'*iter* procedimentale di autorizzazione (laddove, in futuro, si determini a presentare la dovuta istanza all'amministrazione), a che venga mantenuto il precedente impianto normativo e a che vengano considerate come «aree idonee» *ex lege*, superfici che tali sono state considerate dal legislatore, «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, n. d.r.]».

Al pari di quanto rilevato in relazione alle gravate previsioni sulle «aree non idonee», anche con riferimento a questo ulteriore gruppo di censure proposte dalla società ricorrente, non risulta che le amministrazioni resistenti abbiano dettato prescrizioni cogenti e introdotto divieti assoluti e aprioristici, dalla cui applicazione discenda con assoluta certezza la radicale preclusione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In definitiva, non venendo in rilievo prescrizioni suscettibili di impedire alla società ricorrente, in via immediata e diretta, lo svolgimento della propria attività di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, deve ritenersi insussistente l'interesse processuale richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale.

5 - A ben vedere, e fermo restando il carattere assorbente delle anzidette considerazioni, la decidibilità nel merito del presente gravame risulterebbe preclusa anche dalla natura della posizione dedotta in giudizio dalla società ricorrente.

Infatti, ad essere stata azionata risulta essere una mera aspettativa di fatto al corretto esercizio sia della funzione amministrativa, sia della funzione legislativa delle regioni, ossia una situazione del tutto priva della specifica connessione a un bene della vita che costituisce il *proprium* delle situazioni giuridiche soggettive che l'ordinamento reputa meritevoli di tutela.

6 - *Ad abundantiam*, vale anche osservare che, alla luce della natura della posizione azionata, la circostanza per cui la società ricorrente sia un operatore attivo nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili non costituisce elemento sufficiente a rendere differenziata e normativamente qualificata la sua posizione, la quale, pertanto, non risulta distinguibile da quella del *quisque de populo*.

D'altronde, anche volendo attribuire alla posizione azionata dalla società ricorrente la consistenza di interesse diffuso e metaindividuale, il ricorso in esame non risulterebbe esaminabile nel merito per carenza di legittimazione attiva, atteso che una siffatta situazione giuridica soggettiva può essere fatta valere in giudizio esclusivamente dai soggetti giuridici statutariamente o istituzionalmente preposti a rappresentare interessi omogenei di specifiche categorie, attribuzione, questa, che esula dalla sfera giuridica del singolo individuo o, come nel caso di specie, operatore economico attivo nel mercato.

6.1 - Ne consegue che «in sé considerata, la semplice possibilità di ricavare dall'invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, ricollegabile in via meramente contingente ed occasionale al corretto esercizio della funzione pubblica censurata, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante, nel senso che siffatto possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia di annullamento non risulta idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento di una situazione differenziata, fondante la legittimazione al ricorso; occorre, invece, una ulteriore condizione-elemento che valga a differenziare il soggetto, cui essa condizione-elemento si riferisce, da coloro che avrebbero un generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, essendo quest'ultimo interesse riconosciuto non al *quisque de populo*, ma solamente a quel soggetto che si trovi, rispetto alla generalità, in una posizione legittimante differenziata» (*cf.* Cons. Stato, sez. V, sent. n. 265 del 27 gennaio 2016).



6.2 - Tale condizione-elemento non può essere rintracciata nell'aspirazione a una determinata configurazione del procedimento amministrativo per effetto della qualificazione delle aree di localizzazione degli impianti FER, che si traduce nella pretesa ad una inammissibile conformazione dei poteri pubblici per mano dei soggetti privati, strumentale ad asservire le scelte dell'amministrazione (e, nel caso di specie, anche del legislatore regionale) ad interessi di natura egoistica — come tali slegati dalle esigenze di carattere pubblicistico che l'amministrazione deve curare — e ai desiderata, modali e metodologici, degli operatori del settore.

6.3 - La prospettazione della società ricorrente, anche sotto tale ultimo diviso profilo, non merita di essere condivisa, in quanto il giudice amministrativo non può accordare tutela a situazioni del tutto *sui generis* rispetto a quelle di interesse legittimo, nonché di diritto soggettivo nei soli casi di giurisdizione esclusiva.

La situazione dedotta in giudizio dalla società ricorrente, invero, non possiede la consistenza di interesse legittimo, il quale come noto sottende «un rapporto diretto ed immediato tra l'esercizio del potere amministrativo (e ciò in cui esso si sostanzia, cioè il provvedimento amministrativo) e l'interessato all'esercizio del potere medesimo», che «si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo ed i suoi effetti interessano direttamente (ed univocamente) il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1403 del 7 marzo 2013).

Nel caso di specie, le gravate previsioni del decreto ministeriale in materia di aree idonee e non idonee, non sono atte ad arrecare alcun pregiudizio immediato e diretto nella sfera giuridica della società ricorrente, le cui aspettative in relazione a progetti di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili — ancora in fase di elaborazione al momento della proposizione del presente gravame — si conservano integre sino alla definizione del procedimento autorizzativo che verrà avviato al momento della presentazione dell'istanza all'amministrazione competente.

7 - In definitiva, sulla scorta delle anzidette considerazioni, il ricorso in esame deve essere dichiarato inammissibile per carenza originaria di interesse alla sua proposizione.

8 - A diverse conclusioni deve giungersi quanto alle censure formulate nel III motivo, che vanno esaminate congiuntamente alle questioni sollevate con il IV, V e VI motivo, con cui la parte ricorrente solleva questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 – c.d. decreto Agricoltura — convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 2024, n. 101.

Il citato art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 ha introdotto il comma 1-*bis* all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, il quale stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), 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, c-*bis*), c-*bis*.1) e c-*ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Il successivo comma 2 ha previsto che tale disciplina non si applichi «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto [16 maggio 2024], 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».

8.1 - Parte ricorrente allega di aver elaborato una specifica iniziativa relativa ad un progetto di impianto c.d. agri-voltaico che sarebbe inciso dalla richiamata disciplina, non essendo stato ancora avviato il relativo *iter* autorizzatorio — non ricadendo, quindi, nella clausola di salvezza prevista per i progetti per i quali è stata avviata almeno una delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024 — ed essendo conseguentemente soggetto al sopravvenuto divieto di installazione di zona agricola di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021.

8.2 - Il decreto impugnato prevede, all'art. 1, comma 2, che le regioni individuino sul rispettivo territorio, tra l'altro, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», in tal modo dando pedissequa applicazione alla fonte sovraordinata di cui costituisce mero recepimento.



Trattasi, quindi, di previsione che, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, introduce uno specifico divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, costituendo strumento di attuazione, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, della norma primaria.

Va rilevato, infatti, che il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1.

In tale contesto, il decreto ministeriale impugnato ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Il decreto impugnato costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

8.3 – Va, pertanto, richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937). Nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

Deriva da ciò la sussistenza dell'interesse ad agire e la legittimazione all'impugnazione immediata della disposizione normativa generale.

9 – Premessa, quindi, l'ammissibilità delle censure, deve innanzitutto reputarsi infondata la doglianza secondo la quale, concernendo la disciplina rimessa alla determinazione ministeriale l'adozione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, non sarebbe stata prevista alcuna delega a individuare le aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra (di seguito «FTV»).

Al riguardo, deve rilevarsi che per effetto della sopravvenienza normativa costituita dal disposto dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, il decreto adottato ai sensi del comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 non avrebbe potuto che prendere atto dei divieti così introdotti e ribadire, anche nel contesto della disciplina secondaria da esso dettata, le relative preclusioni.

Nel momento in cui il legislatore ha inteso vietare ulteriori interventi concernenti impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate agricole, tale innovativa previsione primaria si è inevitabilmente sovrapposta alle previgenti norme in materia di individuazione delle aree idonee, sicché ai fini della relativa implementazione non era necessaria alcuna espressa e specifica delega, potendone e dovendone l'Autorità amministrativa soltanto prendere atto.

10 - Con una seconda censura la società ricorrente contesta l'art. 1, comma 2, lett. d), del decreto impugnato nella parte in cui non esclude dall'applicazione del divieto di installazione su aree agricole gli impianti agrivoltaici, sostenendo, al riguardo, che tale tipologia di impianti — avanzati o di base — sarebbero pienamente compatibili con la destinazione e l'uso agricolo delle aree sulle quali andrebbero ad insistere, risultando quindi ingiustificata l'applicazione del divieto di installazione su aree agricole per siffatta tipologia di impianti.

Anche tale doglianza deve ritenersi infondata.

10.1 – Al riguardo, è sufficiente rilevare che l'ambito di applicazione del divieto posto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 è definito direttamente dalla norma primaria — genericamente ed estensivamente riferita a tutti gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra — e la relativa individuazione appartiene all'ordinaria attività di interpretazione degli enunciati normativi.

Con la conseguenza che la mancata, ulteriore specificazione del medesimo da parte di un atto applicativo non integra, sotto alcun profilo, un vizio di legittimità di quest'ultimo laddove sia conforme, come nel caso in esame, alla norma primaria, che non demanda alla fonte secondaria alcuna ulteriore individuazione e specificazione, venendo in rilievo una norma autoapplicativa ed autosufficiente.



11 - Occorre allora procedere all'esame dei profili di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente in relazione all'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, procedendo dapprima a verificare se sia possibile fornire di tale norma un'interpretazione suscettibile di risolvere, già sul piano della corretta delimitazione della portata della norma censurata, i denunciati sospetti di incostituzionalità.

12 - Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione.

12.1 - Parte ricorrente ha condizionato l'interesse a sollevare l'incidente di costituzionalità all'impossibilità di fornire un'interpretazione della norma in base alla quale ogni tipologia di impianto agrivoltaico sarebbe esclusa dal divieto da essa previsto, in quanto la giurisprudenza avrebbe già riconosciuto la differenza esistente tra la tecnologia agrivoltaica e il tradizionale fotovoltaico. Ciò, tuttavia, come di seguito si passa ad illustrare, non è possibile se non in parte, e comunque in modo non del tutto soddisfacente dell'interesse di parte ricorrente.

12.2 - L'ambito del regime preclusivo introdotto dalla norma va ricostruito a partire dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.). L'oggetto della previsione normativa riguarda specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra [...] in zone classificate agricole» e si pone in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

Dalle richiamate coordinate normative si ricava, pertanto, che l'oggetto del divieto riguarda gli impianti fotovoltaici caratterizzati da una ben determinata caratteristica — ovvero l'installazione dei moduli a terra — in quanto ritenuta dal legislatore incompatibile con l'utilizzo del suolo per l'agricoltura e, quindi, con la finalità di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola.

12.3 - Le linee guida MITE del 2022 in materia di impianti agrivoltaici individuano come segue i requisiti che tali impianti debbono possedere per rispondere alla finalità per cui sono realizzati:

«requisito A: Il sistema è progettato e realizzato in modo da adottare una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, tali da consentire l'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica e valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi;

requisito B: Il sistema agrivoltaico è esercito, nel corso della vita tecnica, in maniera da garantire la produzione sinergica di energia elettrica e prodotti agricoli e non compromettere la continuità dell'attività agricola e pastorale;

requisito C: L'impianto agrivoltaico adotta soluzioni integrate innovative con moduli elevati da terra, volte a ottimizzare le prestazioni del sistema agrivoltaico sia in termini energetici che agricoli;

requisito D: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate;

requisito E: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che, oltre a rispettare il requisito D, consenta di verificare il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici».

Le medesime linee guida chiariscono, poi, che «Il rispetto dei requisiti A, B è necessario per definire un impianto fotovoltaico realizzato in area agricola come "agrivoltaico". Per tali impianti dovrebbe inoltre previsto il rispetto del requisito D.2», mentre il rispetto «dei requisiti A, B, C e D è necessario per soddisfare la definizione di "impianto agrivoltaico avanzato" e, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 65, comma 1-*quater* e 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, classificare l'impianto come meritevole dell'accesso agli incentivi statali a valere sulle tariffe elettriche».

Dalla classificazione tipologica degli impianti agrivoltaici contenuta nelle linee guida risulta, pertanto, che soltanto per gli impianti agrivoltaici di tipo avanzato è senz'altro soddisfatto il requisito C, consistente nell'utilizzo di moduli elevati da terra. Il suddetto utilizzo, secondo le linee guida, può assumere una delle due seguenti configurazioni:

«l'altezza minima dei moduli è studiata in modo da consentire la continuità delle attività agricole (o zootecniche) anche sotto ai moduli fotovoltaici. Si configura una condizione nella quale esiste un doppio uso del suolo, ed una integrazione massima tra l'impianto agrivoltaico e la coltura, e cioè i moduli fotovoltaici svolgono una funzione sinergica alla coltura, che si può esplicare nella prestazione di protezione della coltura (da eccessivo soleggiamento, grandine, etc.) compiuta dai moduli fotovoltaici. In questa condizione la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo»;

«i moduli fotovoltaici sono disposti in posizione verticale [...]. L'altezza minima dei moduli da terra non incide significativamente sulle possibilità di coltivazione (se non per l'ombreggiamento in determinate ore del giorno), ma può influenzare il grado di connessione dell'area, e cioè il possibile passaggio degli animali, con implicazioni



sull'uso dell'area per attività legate alla zootecnia. Per contro, l'integrazione tra l'impianto agrivoltaico e la coltura si può esplicare nella protezione della coltura compiuta dai moduli fotovoltaici che operano come barriere frangivento».

12.4 - In considerazione del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del D.L. n. 63/2024, è possibile ritenere che il divieto ivi previsto non si applichi agli impianti agrivoltaici di tipo avanzato, in quanto in relazione ai suddetti impianti, non realizzandosi l'installazione di moduli collocati a terra, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

Tale conclusione è peraltro confermata dallo stesso orientamento assunto in sede ministeriale nell'interpretazione della norma censurata (si veda la risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, laddove è stato precisato che «Sarà [...] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» — *cfr.* il resoconto della seduta n. 297 del 22 maggio 2024 presso la Camera dei deputati), oltre che dalle attività in corso di implementazione delle misure introdotte dal decreto impugnato (*cfr.* il disegno di legge della Regione Puglia n. 222/2024, depositato agli atti, che all'art. 8, comma 4, stabilisce che «nel caso di utilizzo della tecnologia fotovoltaica, nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici possono essere realizzati esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale»).

12.5 - Se può residuare un margine di incertezza in ordine agli impianti che, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alle lett. a), b) e c) delle linee guida, ma non a tutti quelli richiesti dalla lett. d), non sono qualificabili come impianti agrivoltaici avanzati, sebbene utilizzino moduli sollevati da terra, ciò che rileva in questa sede è che parte ricorrente ha allegato atti inerenti un progetto di agrivoltaico non avanzato, che rientra senz'altro nel divieto previsto dalla norma.

Gli impianti riconducibili a tale tipologia si caratterizzano per l'installazione dei moduli a terra e determinano, in ogni caso, il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici.

Soltanto nel caso degli impianti con moduli sollevati da terra, infatti, «la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo» (*cfr.* le linee guida, pag. 24).

12.6 - Un'interpretazione diversa, quale quella volta a escludere qualsivoglia tipologia di impianto agrivoltaico dall'applicazione del divieto, si porrebbe in contrasto, oltre che con il dato letterale della norma, anche con le sue finalità e si porrebbe in inammissibile contrasto con i tradizionali e inderogabili criteri di ermeneutica giuridica.

Al riguardo, si deve osservare che:

«la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U., 1º giugno 2021, n. 15177). Nel caso di specie, non vi è dubbio che gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, in quanto si risolvano nell'installazione di pannelli collocati a terra, rientrino nella previsione che vieta, per l'appunto, l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra»;

l'ampiezza del divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, che si risolve nella preclusione assoluta di realizzare impianti con moduli collocati a terra sull'intero territorio nazionale, induce a ritenere che l'obiettivo perseguito dal legislatore fosse quello di contrastare la sia pur minima riduzione del territorio a vocazione agricola per l'effetto dell'installazione di impianti fotovoltaici.

Un'interpretazione che escludesse tutte le tipologie di impianti agrivoltaici dall'ambito di applicazione della norma in questione, anche a dispetto di un (pur ridotto) consumo di suolo agricolo, si porrebbe in frontale contrasto con tale obiettivo, quale chiaramente emergente dai presupposti e dall'oggetto dell'enunciato normativo, operazione che non può in alcun modo ritenersi consentita all'interprete.

Per le ragioni sopra indicate neppure è possibile interpretare l'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 nel senso che il divieto opererebbe soltanto all'esito di specifica istruttoria nel rispetto delle linee guida. Una siffatta interpretazione, infatti, si risolverebbe in un'*interpretatio abrogans* della norma e, in ogni caso, contrasta con il chiaro tenore letterale e la finalità perseguita dal legislatore, che ha inteso consentire l'utilizzo delle aree agricole per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra esclusivamente nei limiti di cui al citato art. 5: l'avverbio «esclusivamente» non lascia spazio a dubbi circa la portata assoluta del divieto che caratterizza i progetti e le aree agricole non contemplati quali eccezioni dall'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021.

13 - Sulla rilevanza delle questioni.

13.1 - Dall'acclarata non percorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente satisfattivo per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei motivi IV, V e VI, ponendosi il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 quale fattore preclusivo alla realizzabilità del progetto già elaborato da parte ricorrente in ragione della sua concreta localizzazione.



13.2 - Si è già osservato, nell'argomentare sull'interesse alle censure, che il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1.

In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937), rilevandosi che nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

Il decreto impugnato replica, quindi, il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, che determina *ex se* l'impossibilità di realizzare il progetto di parte ricorrente.

La perdurante vigenza e validità della norma primaria impedisce qualsivoglia intervento demolitorio da parte del Collegio, recando il decreto una previsione del tutto conforme a legge.

13.3 - In mancanza della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 63/2024, la domanda di annullamento dell'art. 1 del decreto ministeriale impugnato, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lett. *d*), del decreto dovrebbe essere annullato, ponendo a quel punto un divieto generalizzato che nessuna norma primaria contemplerebbe o autorizzerebbe e che, per le ragioni che saranno illustrate, collide con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, quale desumibile dal diritto dell'Unione, dando peraltro luogo a una disciplina che non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza.

14 - Sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il IV motivo.

14.1 - Con la questione sollevata nell'ambito del IV motivo la parte ricorrente contesta la norma censurata per violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione. La ricorrente contesta, in particolare, la sussistenza dell'addotta ragione di straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola in ragione del fatto che, posta l'esistenza sul territorio nazionale di una superficie agricola totale di 16 milioni di ettari (di cui solo 12,5 ettari utilizzati), anche nell'ipotesi in cui gli obiettivi energetici nel territorio italiano dovessero essere soddisfatti esclusivamente mediante la sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra, si perverrebbe a un utilizzo di appena lo 0,4% della superficie agricola, del tutto marginale rispetto ai 4 milioni di terreni agricoli abbandonati.

14.2 - L'esame della pertinente giurisprudenza costituzionale non autorizza, tuttavia, l'operazione compiuta dalla parte ricorrente.

Dall'esame dell'ampia casistica sottoposta alla Corte si ricava, in primo luogo, che il sindacato relativo alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza è circoscritto ai casi di evidente mancanza dei presupposti ovvero di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, Corte cost. n. 170/2017, n. 287 del 2016, n. 72 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007).

Tale verifica viene, inoltre, condotta, non dissimilmente da quanto accade per il sindacato del giudice amministrativo in materia di eccesso di potere, a partire da profili sintomatici, tra i quali assume preminente rilievo il riscontro (o meno) di una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge dal punto di vista oggettivo e/o funzionale.



Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza, infatti, «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte cost., sentenza n. 22/2012).

14.3 - L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 introduce «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo» ed è inserito in un provvedimento normativo adottato considerando che «la concomitanza di congiunture avverse, quali il perdurare del conflitto in Ucraina e la diffusione di fitopatie, ha indotto il settore primario in una persistente situazione di crisi, determinando gravi ripercussioni sul tessuto economico e sociale», onde la ritenuta necessità e urgenza di «emanare disposizioni finalizzate a garantire l'approvvigionamento delle materie prime agricole e, in specie, di quelle funzionali all'esercizio delle attività di produzione primaria, a sostenere il lavoro agricolo e le filiere produttive, in particolare quella cerealicola, quella del kiwi, quella della pesca e dell'acquacoltura», nonché di «contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

Rispetto a tali enunciati presupposti e finalità, la disposizione intesa a vietare l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non si pone in termini di manifesta estraneità, presentando invece un'intrinseca coerenza nell'ambito di un complesso di disposizioni finalizzate al sostegno del settore agricolo.

14.4 - Gli elementi addotti dalla ricorrente a sostegno della ritenuta insussistenza delle ragioni di urgenza, in ragione della limitata porzione di territorio che potrebbe essere occupata per effetto della realizzazione degli impianti oggetto del divieto, non consentono di giungere a conclusioni diverse, costituendo chiaro obiettivo dell'intervento contestato quello di contrastare la sia pur minima riduzione del suolo a vocazione agricola: la misura adottata costituisce, dunque, senz'altro sviluppo delle premesse, che non risultano in alcun modo smentite dalle argomentazioni spese nel ricorso.

14.5 - La questione di illegittimità costituzionale sollevata nel IV motivo risulta, pertanto, manifestamente infondata.

15 - Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il V e il VI motivo.

15.1 - A conclusioni diverse occorre giungere quanto agli ulteriori dubbi di costituzionalità sollevati nell'ambito del V e del VI motivo, con i quali la parte ricorrente ha in sostanza lamentato:

la violazione dell'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE): la norma contestata, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021.

Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio;

la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 della Costituzione, dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, del principio di proporzionalità, dell'art. 11 del TFUE, dell'art. 41 della Costituzione: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.

15.2 - In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., 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.



15.3 - Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini». A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

L'art. 6, par. 1, TUE precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

L'art. 11 TFUE esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

Secondo l'art. 191 TFUE, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

Ai sensi dell'art. 192, par. 1, TFUE, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

L'art. 194 TFUE stabilisce, a sua volta, che «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 [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

15.4 - Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdependenti e connesse.

Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (*cfr.* le sentenze 1° luglio 2014, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

15.5 - La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 TFUE si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi.

Di conseguenza, l'art. 191 TFUE non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE; viceversa, l'art. 191 TFUE assume rilevanza allorché esso trovi attuazione nel diritto derivato (*cfr.* CGUE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, 39 ss.).

15.6 - Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.



15.7 - Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE.

Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione.

Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla *leadership* tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030» ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

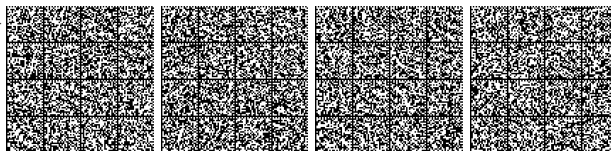
(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030», e del 23 giugno 2016, «I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili», si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...]

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32%. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...].



(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32 % di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

Le richiamate *rationes* hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

15.8 - Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi.

[...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio «chi inquina paga», istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del «non nuocere» del *Green Deal* europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]



(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]»

Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

Ai sensi dell'art. 5 del regolamento «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».

15.9 - La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che:

«[...]

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo». La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...].

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.



(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 («piano REPowerEU») mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i colegislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45% di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...]

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

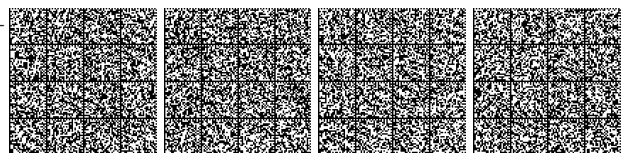
[...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere



soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto».

15.10 - In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

15.11 - Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 TFUE, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.

Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

«(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio «Ambiente» del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

[...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio mix energetico [...]

[...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto



all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali «divari di ambizione»). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32% di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].

15.12 – Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3):

«Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione «decarbonizzazione»:

[...]



2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

- a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;
 - b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;
 - c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;
 - d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001.
 - e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:
 - i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;
 - ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL pro capite;
 - iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;
 - iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;
 - v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;
 - vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.
- [...]

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

- a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;
- b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;



d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla commissione, come indicato all'art. 33;

e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).

103. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «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» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

15.13 – Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 121 del 2022, n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2014).

15.14 - La disciplina originariamente contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata rispetto all'utilizzo di terreni classificati agricoli.

Il comma 3 del citato art. 20 stabilisce, in effetti, che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono 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». Tale disposizione contempla indubbiamente un'esigenza di tutela delle aree agricole, ma da un lato non pone alcuna preclusione assoluta e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti.

Il comma 7 prevede, a sua volta, che «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».

Il successivo comma 8, inoltre, nell'individuare transitoriamente le aree idonee sino all'entrata in vigore della disciplina prevista dal comma 1, vi include, «fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo».

15.15 - Il nuovo comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 (decreto legge Agricoltura), stravolge completamente l'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), 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, c-bis.1) e c-ter, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai



sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Sulla base di tale assetto normativo, introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

- a) nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell'area occupata;
- b) presso 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;
- c) presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;
- d) presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuale;
- e) nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;
- f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, 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 consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

Il divieto non si estende — per espressa previsione — ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC, che è lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile.

Già tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili.

Tenuto conto dello stato di attuazione della disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto ministeriale 21 giugno 2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto di tale divieto è del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, par. 1, secondo periodo, della Direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

15.16 - Peraltro, si è già visto che, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione.

La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

15.17 - La preclusione generalizzata all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sembra inoltre contrastare con il principio per cui, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 15-ter della direttiva (UE) 2018/2001, «Gli Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, par. 3).



Come già rilevato, il considerando (27) della direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere».

Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) quantomeno per la tecnologia agrivoltaica (anche non avanzata).

15.18 - Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione presenta inoltre, profili di criticità rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione.

Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

15.19 - Come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM (2021) 82 *final* sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il *Green Deal* europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria *leadership* per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei target di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta sul tutto il territorio nazionale la tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra su tutti i terreni classificati agricoli, corrispondenti a oltre la metà della superficie nazionale.

15.20 - Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici.

Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell'Unione, solleva sul punto notevoli perplessità:

da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolato (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo art. 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l'altro, «l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);

dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

15.21 - Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 della Costituzione.



Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C-170/08, 41).

Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale.

Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2014).

15.22 - Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia a fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile un esito negativo della valutazione di compatibilità dei progetti.

Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, eventuali margini di compatibilità degli interventi proposti.

L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 stabilisce, invece, una prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, valutata in astratto e a monte dal Legislatore e che non consente la pur minima possibilità di contemperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'art. 9 Cost. la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale.

L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 della Costituzione, nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte cost., sentenza n. 85 del 2013).

15.23 - Sotto altro profilo, il divieto così introdotto è operativo sulla base della mera classificazione dell'area come agricola secondo i piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza assumano il suo concreto utilizzo o la sua utilizzabilità a tali fini. Anche per tale riguardo la disposizione si mostra irragionevole e sproporzionata, in quanto la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti dalla norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate.

Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture.



In raffronto, le attuali linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 prevedono che:

le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti;

le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole 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, anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacità d'uso del suolo.

Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile ("zone di esclusione"). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (cfr. la Raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati).

La disciplina posta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizzi le zone di esclusione, non fondato su dati concreti e certamente non rispondente all'obiettivo di massimizzare la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile.

16 - I rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, laddove pone una disciplina di salvaguardia che ha quale presupposto il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», ove prevede che «Gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

Tale disposizione, infatti, riproduce il divieto di cui al citato comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

17 - Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale.

17.1 - In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti (per quanto illustrato al punto 13 della presente sentenza) e non manifestamente infondate (secondo quanto evidenziato al punto 15) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, 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.

17.2 - Le predette questioni vengono sollevate con la presente sentenza non definitiva, anziché con ordinanza, in ragione della stretta connessione delle statuizioni che definiscono parzialmente in giudizio con i profili oggetto di rimessione, nonché in conformità alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale «Alla sentenza non definitiva può essere [...] riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* — come nel caso in esame — abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (in questi termini, tra le altre, sentenze n. 112 del 2021 e n. 153 del 2020)» (Corte cost., sentenza n. 218/2021).

18 - Conclusioni.



18.1 - In conclusione, il Collegio, in ordine al ricorso in esame, così statuisce:

dichiara il ricorso inammissibile, per carenza d'interesse, in relazione ai motivi da I a II.3;

rigetta il ricorso quanto ai motivi III.1 e III.2;

dichiara manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 della Costituzione;

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

19 – *Sospende il giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.*

20 – *Rinvia il regolamento delle spese di lite all'esito del giudizio.*

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio Roma - Sezione Terza, parzialmente e non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

a) *lo dichiara inammissibile, per carenza d'interesse, quanto ai motivi da I a II.3;*

b) *lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione, quanto ai motivi III.1 e III.2;*

c) *dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 della Costituzione;*

d) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del richiamato art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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;*

e) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

f) *dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;*

g) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.*

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, estensore;

Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario;

Il Presidente, estensore: STANIZZI



N. 139

*Ordinanza del 13 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Frv Italia S.r.l. contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri*

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a) limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c) 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, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto 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 – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, 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 – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.**
- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 8724 del 2024, proposto da:

Frv Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Enzo Puccio, Serena Caradonna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

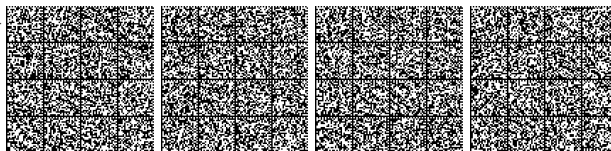
contro Ministero della cultura, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti della Regione Puglia e della Regione Toscana, non costituite in giudizio;

per l'annullamento:

degli articoli 1, 3 e 7 del decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024, nonché i relativi allegati;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della cultura, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e di Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ricorrente è una società operante nel campo delle energie rinnovabili, che è passata dall'essere un semplice sviluppatore di soluzioni a diventare un produttore di energia indipendente.

2. In Italia FRV ha presentato diverse iniziative, prediligendo la progettazione in aree definite *ope legis* «idonee» ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199. Tra queste, in particolare:

«Genzano», Regione Puglia, agrivoltaico non avanzato, potenza 120,8 MW;

«Barbaruta», Regione Toscana, agrivoltaico avanzato, potenza 21 MW;

«Ginosa», Regione Puglia, agrivoltaico non avanzato, potenza 144 MW;

«Lanuvio», Regione Toscana, agrivoltaico avanzato, potenza 86 MW;

«Campi Bellante», Regione Toscana, agrivoltaico avanzato, potenza 24 MW;

«Poggiale», Regione Puglia, agrivoltaico - non avanzato, potenza 66 MW.

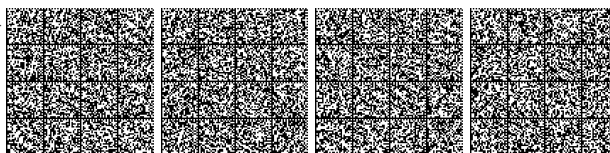
3. Con il presente ricorso FRV sostiene che il decreto impugnato rechi previsioni idonee a pregiudicarne l'autorizzazione e ha sollevato a tale riguardo plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere. Più in particolare, le censure possono così essere riassunte:

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 3 del decreto legislativo n. 199/2021 e dell'art. 5 della legge n. 53/2021: il decreto impugnato avrebbe mancato di definire i criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER, essendosi limitato a riprodurre principi di massima che, a ben vedere, sarebbero esattamente e testualmente quelli individuati dalla norma delegante (art. 20, comma 3, decreto legislativo n. 199/2021). Ne deriverebbe il conferimento alle regioni di una delega sostanzialmente in bianco, in contrasto con l'insegnamento della Corte costituzionale, che avrebbe sempre rivendicato l'importanza della uniformità della «materia energia» sul territorio nazionale (motivo I.1);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021: il decreto, chiamato a «dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili», si sarebbe limitato a prevedere la mera «possibilità» di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto, con indicazione generica e priva di indirizzi idonei a orientare l'esercizio della potestà regionale (motivo I.2);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021: illegittimità della previsione che assegna una mera «possibilità» alle regioni, in sede di emanazione delle leggi, di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021. Tale norma si porrebbe in contrasto con il dato normativo ed equivarrebbe a consentire alle regioni di non tener conto, in sede di normazione, delle aree idonee individuate al legislatore nazionale, rimettendosi alle regioni la potestà di prevedere che aree che, fino ad oggi, sono state indiscussamente idonee, ai sensi del comma 8, diventino «aree ordinarie» o addirittura «aree non idonee», con impatti in termini di affidamento degli investimenti ed incertezza del quadro giuridico di riferimento (motivo I.3);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER: l'art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021 prevederebbe una competenza regionale, da esercitare mediante legge, unicamente per la disciplina delle aree idonee. Il decreto, invece, richiedendo alle regioni di individuare con legge anche le aree non idonee, si porrebbe in contrasto, oltre che con tale norma primaria, anche con l'art. 12, comma 10, del



decreto legislativo n. 387/2003 e con le successive Linee guida, che prevedono l'individuazione delle «aree non idonee» all'esito di un apposito procedimento amministrativo, operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale (motivo II.1);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2004, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER: nel definire le aree non idonee come aree «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», il decreto introdurrebbe un vero e proprio divieto di installazione di impianti FER in dette aree, in contrasto con i principi dettati dalle Linee guida, che pure vengono dalla disposizione in questione richiamati, in base alle quali «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare» all'installazione degli impianti (motivo II.2);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost.: nel prevedere che «Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», il decreto si porrebbe in contrasto con la normativa europea e nazionale, nonché con quella prevista per i beni soggetti a tutela paesaggistica e culturale, introducendo un divieto esorbitante e del tutto irragionevole, in quanto di fatto inibirebbe in tutte le aree vincolate la realizzazione degli impianti, a prescindere da qualsiasi specifica valutazione in ordine alle effettive e concrete esigenze di tutela di ciascun bene vincolato e, correlativamente, da qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di una effettiva incompatibilità dell'intervento con la tutela paesaggistica o culturale da assicurare. Del pari illegittima sarebbe la previsione secondo cui «Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», nonché «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», in quanto assegnerebbe poteri alle regioni in contrasto con la competenza statale in materia di paesaggio e beni culturali, che impone uniformi livelli di tutela in tutto il territorio nazionale (motivo II.3);

violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021: nell'individuare, come aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, il decreto contravverrebbe alla delega, che non avrebbe contemplato la possibilità di individuare aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra, sicché il decreto ministeriale non avrebbe potuto essere utilizzato per dare attuazione al citato comma 1-bis (motivo III.1);

manifesta irragionevolezza – violazione della direttiva 2009/28/Ce, della direttiva 2001/77/Ce e della direttiva 2018/2001/UE: la delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera d) del decreto ministeriale impugnato sarebbe assolutamente irragionevole ed illegittima anche in ragione del fatto che, nel vietare la collocazione di impianti FTV a terra in aree agricole, non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Invero, sia gli FTV con moduli a terra che gli agrivoltaici hanno in comune la collocazione sul suolo di moduli recanti pannelli fotovoltaici. Tuttavia, la giurisprudenza ne avrebbe evidenziato la differenza, in quanto nei primi la crescita della vegetazione può ostare con la produzione di energia e quindi è oggetto di interventi volti a controllarla o impedirla, mentre, nel caso dell'agrivoltaico, l'impianto (sia avanzato che base) sarebbe strutturato in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola ovvero il pascolo degli animali, di talché la superficie del terreno resta permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. La previsione in esame, non operando alcuna distinzione in merito, introdurrebbe un divieto concreto, indiscriminato e generalizzato ad ogni tipo di impianto che usa tale tecnologia, inclusi gli agrivoltaici base o avanzati che siano (motivo III.2).

4. Per l'ipotesi in cui non sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021, la ricorrente ha prospettato l'illegittimità costituzionale della disposizione per i seguenti profili:

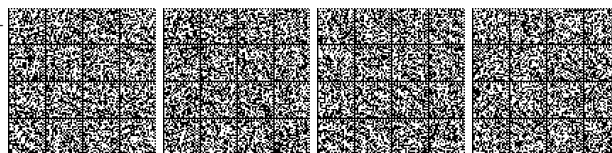
violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione: dalla disamina del «Preambolo» al decreto-legge Agricoltura si evincerebbe che l'iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l'approvazione dell'art. 5, comma 1, del menzionato decreto-legge, che ha introdotto la norma contestata, è stata motivata in ragione della ritenuta straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola. Tale presupposto, tuttavia, non sarebbe sussistente, in quanto nel territorio italiano la Superficie agricola totale (SAT) è pari a 16 milioni di ettari, mentre la Superficie agricola utilizzata (SAU) è pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sono attualmente abbandonati. Al 2023 sono stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW.



Di questi, secondo il GSE, 9,2 GW sono impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivalgono solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU. Installare gli 84 GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari – considerando l'ipotesi più estensiva secondo cui l'intero obiettivo fosse perseguito mediante l'utilizzo della sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra e senza considerare la quota installabile su edifici – che equivalgono allo 0,2% del territorio italiano ovvero allo 0,4% della SAT. Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU. Sarebbero stati, pertanto, in origine carenti i requisiti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. che avrebbero giustificato il ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza (motivo IV);

violazione e falsa applicazione degli articoli 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE): la norma contestata, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021. Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio. Per contro, una norma che introduce un divieto generalizzato a realizzare una tipologia di impianto FER su qualsiasi area agricola – a prescindere anche da una previa indagine in merito alle tecnologie utilizzate, alle specifiche qualità del sito agricolo ovvero alle colture ivi condotte – si porrebbe in conflitto con i summenzionati principi fondamentali di cui all'art. 117, comma 1, Cost. ed all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, attuativi di direttive dell'Unione europea e che riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (motivo V);

violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost. - violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – violazione del principio di proporzionalità - violazione dell'art. 11 del TFUE - violazione dell'art. 41 Cost.: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti. Sul punto, l'art. 15 della direttiva 2018/2001 prevede che «Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate ...». La norma censurata sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio «proporzionato» della potestà legislativa. La norma, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele - riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) - in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La tutela dell'ambiente e del paesaggio (nello specifico dell'ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere visti quali valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell'ambiente che sotto quello della tutela dell'iniziativa economica privata. Lo stesso art. 9 della Costituzione sancisce che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita «anche nell'interesse delle future generazioni». Al contrario, la disposizione in esame muoverebbe dall'assunto di un aprioristico conflitto tra la conservazione delle aree agricole e l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia mediante collocazione di pannelli fotovoltaici a terra, come se le descritte finalità non fossero tra loro contemperabili mediante la introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione di impianti che utilizzano la tecnologia fotovoltaica a terra (inclusi gli agrivoltaici base o avanzati) in area agricola (motivo VI).



5. Si sono costituite le amministrazioni intime, rilevando che i presupposti su cui la ricorrente fonda le proprie deduzioni sarebbero smentiti dalla lettura della normativa di riferimento.

6. In primo luogo, la necessità di individuare criteri omogenei per la definizione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sarebbe stata introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera a) della legge 22 aprile 2021, n. 53, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea» (legge di delegazione europea 2019-2020), che dettava criteri di delega per il recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II). Successivamente, il decreto legislativo n. 199 del 2021, con l'art. 20, ha individuato il percorso per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, prevedendo un coinvolgimento, in prima battuta, del MASE, del MIC e del MASAF d'intesa con le regioni, al fine di definire criteri e principi omogenei e rinviando a successive leggi regionali per l'individuazione su ciascun territorio delle superfici e delle aree idonee e non idonee. Nello specifico, la disciplina prevedrebbe:

al comma 5, che nel percorso di individuazione delle aree idonee sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030;

ai commi 6 e 7, rispettivamente, che nelle more dell'individuazione delle aree idonee non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione e che le aree non incluse nel novero delle aree idonee non possono essere dichiarate non idonee in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee;

al comma 8 che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo [...]» una lista specifica di aree immediatamente idonee (c.d. aree idonee *ex-lege*).

7. In secondo luogo, il decreto impugnato, lungi dal voler costituire una barriera alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, sarebbe finalizzato all'individuazione di quelle aree o superfici ove poter usufruire di procedimenti più veloci e snelli ai fini dell'ottenimento del relativo titolo autorizzativo, ovvero delle zone dove invece tali accelerazioni non sono presenti o che richiederebbero una valutazione più attenta in ragione di specifiche tutele che interessano l'area dell'intervento. La definizione di «area idonea» e «non idonea» contenuta nel suddetto decreto, infatti, sarebbe strettamente legata alla individuazione delle semplificazioni di cui poter beneficiare ai fini autorizzativi, fermo restando che anche nelle «aree non idonee» nulla vieterebbe agli operatori di poter realizzare impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. D'altra parte, l'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021 esplicitamente vieterebbe alle regioni, in sede di pianificazione, di considerare le aree non idonee come inibite in assoluto alla realizzazione di impianti FER, mentre l'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale, nel richiamare le modalità delle linee guida di cui al paragrafo 17 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, le identificerebbe come quelle aree in cui si individuano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, «i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità (non certezza) di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione».

8. Quanto all'individuazione tramite legge delle aree idonee, la competenza normativa in materia sarebbe già riconosciuta dalla Costituzione (art. 117, terzo comma, in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), per cui non sarebbe necessaria alcuna espressa «delega» alle regioni, nel momento in cui il decreto legislativo n. 199 del 2021, base giuridica del decreto in esame, costituirebbe una chiara «legge cornice», individuando principi e criteri omogenei per l'individuazione anche delle aree non idonee. Per poter legiferare anche su tali aree non sarebbe stato necessario, pertanto, alcun esposto «mandato normativo» statale.

9. Sarebbe, altresì, infondata la contestazione dell'esistenza di un c.d. «delega in bianco»: il decreto ministeriale, infatti, indicherebbe all'art. 7 i principi e criteri omogenei (in linea con l'art. 20, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 199 del 2021) lasciando alle regioni, tramite le proprie leggi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee al fine di garantire il rispetto delle competenze legislative nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

10. Con riferimento alla previsione per cui «Sono considerate non idonee le superficie e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», si tratterebbe di parametro non irragionevole, né indiscriminato, posto che la inidoneità concernerebbe unicamente le aree ricomprese nel perimetro di beni di interesse pubblico che richiedono una protezione forte da parte dell'ordinamento.



11. In merito all'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale, laddove è previsto che «Le regioni possono individuare come non idonee le superficie le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del 8 medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri», la previsione sarebbe in linea con quanto contenuto nelle Linee guida (decreto ministeriale 10 settembre 2010), che all'Allegato 3 chiariscono che le «regioni, con le modalità di cui al paragrafo 17, possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio», quali, tra l'altro, «le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo» ovvero le «zone individuate ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti».

12. Con riguardo all'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto ministeriale, secondo cui le regioni individuano, tra le altre, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», la previsione non sarebbe strumento di «attuazione» dell'art. 20, comma 1-bis, perché gli effetti di tale disposizione, di rango primario e introdotta successivamente con legge ordinaria, verrebbero già spiegati autonomamente all'interno del decreto legislativo n. 199 del 2021. Piuttosto il rimando operato nel decreto ministeriale Aree idonee, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato diretto a voler fornire, tra l'altro, agli operatori del settore chiare indicazioni sulla individuazione delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER e di quelle in cui ciò è precluso.

13. All'udienza pubblica del 5 febbraio 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di possibili profili di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, come riportato a verbale. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

DIRITTO

14. Il ricorso può essere definito solo parzialmente, reputando il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate da parte ricorrente con i motivi V e VI.

15. Preliminarmente, occorre tuttavia esaminare i profili riguardanti la consistenza dell'interesse posto a fondamento del ricorso, la cui mancanza è stata oggetto di rilievo officioso in udienza e il cui scrutinio richiede che siano chiariti i termini in cui debba essere declinato, nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, il concetto di area non idonea all'installazione di impianti FER. Tale esigenza, invero, risulta intrinsecamente correlata con il tenore delle censure ricorsuali articolate con il secondo motivo di ricorso, con le quali, come esposto in narrativa, la società ricorrente ha in sostanza contestato:

l'indebita contemplazione, nell'ambito della disciplina posta dal decreto ministeriale, della materia delle aree non idonee;

la configurazione delle aree non idonee quali aree incompatibili e, quindi, sostanzialmente preclusive rispetto alla installazione di impianti FER;

la genericità dei criteri posti dal decreto ministeriale a fini di indirizzo della successiva attività regionale;

l'abnorme estensione del perimetro di possibile individuazione delle aree non idonee;

l'individuazione delle aree non idonee con legge regionale, e non più in sede procedimentale;

la mancanza di una disciplina di salvaguardia per le iniziative già avviate.

16. Il presupposto comune alle censure è che, avendo il gravato decreto ministeriale qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER, il concetto di «area non idonea» sarebbe stato completamente stravolto rispetto a quello operante nel regime previgente (i.e., a quello delle Linee guida). In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale la conseguenza correlata al carattere di non idoneità di un'area era circoscritta al fatto che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'*iter* autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER – accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea –. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica e assoluta,



alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree non idonee. Orbene, secondo la prospettazione della società ricorrente, siccome con l'adozione del gravato decreto ministeriale le amministrazioni resistenti avrebbero introdotto una preclusione di tal guisa, lo stesso risulterebbe illegittimo.

17. Il Collegio ritiene che la tesi sostenuta dalla società ricorrente non possa essere condivisa per le ragioni di diritto di seguito esposte.

18. Come noto, l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ha introdotto disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal fine, l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 ha *inter alia* previsto che «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 [la c.d. procedura di autorizzazione unica, n. d.r.]. 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».

19. Le Linee guida indicate dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 sono state adottate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, e con esse è stato stabilito che:

paragrafo 17: «Al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3. 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. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate [...]. Le aree non idonee sono [...] individuate dalle regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole»;

allegato 3: «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti. L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'impatto ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».

20. Nel contesto del sistema delineato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, come risulta dai pacifici orientamenti pretori formati in seno alla giurisprudenza della Corte costituzionale, le Linee guida sono «poste a completamento della normativa primaria "in settori squisitamente tecnici" (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 en. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità



a garanzia di una disciplina “uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).

21. Va, poi, evidenziato che la Corte costituzionale ha chiarito che con le disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall’art. 12, comma 10, del 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 dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree “idonee” all’installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...]. Inoltre, l’individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì “con legge” regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 103/2024).

22. Sulla scorta di quanto chiarito ed affermato negli orientamenti giurisprudenziali testé richiamati, discende che nell’applicazione del rinnovato quadro normativo che ha interessato la materia della realizzazione degli impianti FER non possano *sic et simpliciter* essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio. Infatti, laddove si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica – che è, poi, quella sostanzialmente prospettata dalla società ricorrente – si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, de iure condito, l’art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il MASE, di concerto con il MIC e il MASAF, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all’individuazione delle aree idonee e non idonee.

23. Invero, proprio sulla scorta delle scelte compiute dalle amministrazioni resistenti con l’adozione del gravato decreto ministeriale – e condivise con gli enti territoriali tramite lo strumento dell’intesa in sede di Conferenza unificata – emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di «area non idonea».

24. Infatti, l’art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ha definito le «superfici e aree non idonee» come «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l’installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

25. A dispetto di quanto asserito dalla società ricorrente – secondo la quale la definizione di area non idonea come area incompatibile equivarrebbe alla introduzione di un divieto assoluto alla installazione di impianti FER – occorre ricordare che il paragrafo 17 delle Linee guida già per il passato specificava che il processo di ricognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli «obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti».

26. Emerge, quindi, come già nel contesto previgente all’adozione del gravato decreto ministeriale le aree non idonee si caratterizzassero per essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l’ordinamento intende perseguire. Tale forma di incompatibilità, quale tratto caratterizzante delle aree non idonee, non si traduceva in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, valendo solo ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

27. L’analisi diacronica sinteticamente svolta consente di affermare che, sotto l’esaminato profilo della «incompatibilità», la definizione di «aree non idonee» contenuta nell’art. 1, comma 2, lettera b), del gravato decreto ministeriale non possiede un carattere innovativo, risultando sostanzialmente invariata, *quoad effectum*, la portata del concetto di «area non idonea», per come declinato dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, rispetto a quella scaturente dalle Linee guida.

28. A sostegno di tale conclusione, d’altronde, milita anche il fatto che lo stesso art. 1, comma 2, lettera b), del gravato decreto ministeriale declini la dichiarata incompatibilità «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall’allegato 3 delle linee guida». Ordunque, benché l’ordito normativo, con il previsto aggiornamento delle Linee guida «A seguito dell’entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l’individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell’art. 20», presenti indubbi elementi di circolarità che rendono non del tutto chiaro il ruolo che le medesime Linee guida sono ad oggi chiamate a svolgere *in subiecta materia*, è preferibile ritenere che il richiamo alle modalità



stabilite dalle Linee guida sia da intendersi nel senso che il legislatore abbia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle Linee guida.

29. Tale opzione esegetica può essere legittimamente percorsa in ossequio al canone ermeneutico dell'interpretazione conservativa di cui all'art. 1367 cod. civ. – pacificamente applicabile anche agli atti amministrativi, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.* Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 5358 del 4 settembre 2020 e riferimenti ivi citati) –. Infatti, mediante l'impiego di tale legittimo criterio interpretativo, nel nostro ordinamento giuridico è possibile preservare atti e valori giuridici non affetti da vizi di legittimità (*ut res magis valeat quam pereat*), risultando ciò confacente, peraltro, ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*cf.* Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 3488 del 10 luglio 2015) e di cui il criterio della interpretazione conservativa costituisce espressione.

30. Se è vero che non può essere sottaciuto il fatto che l'art. 3, comma 1, del gravato decreto ministeriale disponga che le regioni provvedono con legge alla individuazione (anche) delle aree non idonee – e non più nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, come previsto dalle Linee guida – è del pari vero che, in disparte gli eventuali profili di illegittimità di tale scelta, non v'è alcun indice normativo che faccia ritenere che a tale cambiamento sia correlata la conseguenza prospettata dalla società ricorrente.

31. Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da alcuna radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime nell'ambito della pianificazione del territorio necessaria al raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

32. Ad avviso del Collegio, l'interpretazione sin qui proposta trova anche il conforto della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento «di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra» (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (Corte cost., sentenza n. 27/2023). Va, quindi, radicalmente escluso che le «aree non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale – tenuto anche conto della particolare ampiezza dei margini di manovra consentiti alle regioni dal decreto ministeriale impugnato –.

33. Viceversa, l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, lettera b), del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, al quale il Collegio intende aderire – partendo dall'assunto che il carattere di non idoneità di un'area non precluda in radice la realizzazione di impianti FER – è atta a porre in rilievo come l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee.

34. Il Collegio, chiariti i termini nei quali debba essere inteso il concetto giuridico di «aree non idonee» alla realizzazione degli impianti FER, ritiene di poter esaurientemente procedere all'esame dei profili di attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere la cui sussistenza costituisce condizione di ammissibilità del presente gravame.

35. Si evidenzia sin da ora, e salvo quanto più avanti si dirà quanto ai dedotti profili sollevati con il III, IV, V e VI motivo, che non si reputa sussistente in capo alla società ricorrente il necessario interesse a ricorrere richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

36. In proposito, giova preliminarmente evidenziare che l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione concretamente autonoma dalla legittimazione ad agire, trova il suo fondamento nell'art. 100 del codice di procedura civile, rubricato «Interesse ad agire» e applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno disposto dall'art. 39 c.p.a.

37. In particolare, atteso che l'art. 100 codice di procedura civile stabilisce che «Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa essa è necessario avervi interesse», l'interesse a ricorrere si caratterizza per la «prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato» (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).



38. Ciò, invero, risulta coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal principio dispositivo (*cf.* Cassazione civ., SS.UU., 22 aprile 2013 n. 9685; Cassazione civ., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228; Cassazione civ., sez. II, 9 ottobre 2017, n. 23542).

39. L'interesse a ricorrere, inoltre, è espressione della concezione soggettiva della tutela giurisdizionale, propria anche del processo amministrativo (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 4 del 7 aprile 2011) e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, fino a divenire strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021).

40. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, proprio con riferimento a tale condizione dell'azione, ha ulteriormente chiarito che «Il codice del processo amministrativo fa più volte riferimento, direttamente o indirettamente, all'interesse a ricorrere: all'art. 35, primo comma, lettera *b*) e *c*), all'art. 34, comma 3, all'art. 13, comma 4-*bis* e, in modo più sfumato, all'art. 31, primo comma, sembrando confermare, con l'accentuazione della dimensione sostanziale dell'interesse legittimo e l'arricchimento delle tecniche di tutela, la necessità di una verifica delle condizioni dell'azione (più) rigorosa. Verifica tuttavia da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, e al lume delle eventuali eccezioni di controparte o dei rilievi *ex officio*, prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che, come è stato osservato, va verificato che “la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione” ma non anche che “abbia subito” una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite» (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 22/2021, cit.).

41. Ordunque, nel caso in esame viene in rilievo una fattispecie controversa rispetto alla quale l'interesse al bene (i.e., l'utilità finale o *petitum* mediato) correlato alla situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla società ricorrente non è costituito da specifici provvedimenti di autorizzazione, in ipotesi negati dalla amministrazione competente, bensì da futuri provvedimenti di autorizzazione il cui rilascio potrebbe essere precluso per effetto delle gravate previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024. Nel caso di specie, invero, le amministrazioni competenti ad assentire i progetti che la società ricorrente sta elaborando non hanno ancora avuto modo di pronunciarsi sugli stessi.

42. La valutazione inerente alla sussistenza del necessario interesse a ricorrere, pertanto, non può prescindere dalla considerazione della maggiore distanza esistente tra l'attività amministrativa contestata e l'utilità giuridica finale che la società ricorrente intende conseguire. In proposito occorre evidenziare che le impugnate prescrizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 sono destinate ad assumere, rispetto ai singoli procedimenti di autorizzazione degli impianti FER, il ruolo di parametri di legittimità dell'*agere* delle amministrazioni procedenti, atteso che con le stesse sono stati fissati principi e criteri generali e sono state enunciate definizioni di istituti giuridici e non, invece, comandi e divieti inderogabili, *ex se* ostativi all'esercizio dell'attività imprenditoriale che parte ricorrente intende svolgere.

43. Posto che l'interesse a ricorrere che sorregge la presente iniziativa giudiziale deve essere trapiantato alla luce della possibilità di lesione che la società ricorrente potrebbe subire per effetto della applicazione delle gravate previsioni ministeriali, assume rilievo centrale la circostanza per cui dette previsioni si collocano a monte dell'attività amministrativa di autorizzazione che, essa sì, è destinata ad impattare concretamente nella sfera giuridica della parte ricorrente, in quanto, in caso di esito negativo, suscettibile di arrecare alla stessa un pregiudizio in via immediata e diretta.

44. Lo iato esistente tra l'*agere* ministeriale e l'attività amministrativa di autorizzazione si ripercuote anche sull'apprezzamento dell'interesse a ricorrere, rendendo più rarefatta e remota la possibilità di incisione negativa dell'interesse al bene finale laddove si controverta della legittimità del parametro (di legittimità) che concorre a formare la cornice di legalità dell'azione amministrativa finalizzata alla rimozione degli ostacoli ordinamentali allo svolgimento di attività economiche non liberalizzate, come quelle che rilevano nella fattispecie in esame.

45. Sulla scorta delle pregresse considerazioni discende che per valutare la sussistenza dell'interesse della parte ricorrente a contestare le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 non possa essere preso in considerazione il concreto esito procedimentale dell'*iter* di autorizzazione – che, nel caso di specie, non risulta essere stato avviato ovvero è ancora in corso. Plurime sono le ragioni a ciò ostative, tra le quali la più evidente è quella che risiede nel fatto che, ad opinare diversamente, si finirebbe per violare il divieto sancito dall'art. 34, comma 2, c.p.a.

46. Ad avviso del Collegio, quindi, per poter riconoscere alle contestate previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 la prospettata, diretta, immediata e concreta valenza pregiudizievole predicata dalla società ricorrente, occorrerebbe che le stesse siano, *ex se*, automaticamente preclusive delle iniziative economiche che quest'ultima, quale operatore attivo nel mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili, intende intraprendere.

47. Il Collegio non reputa che gli articoli 1, 3 e 7 del gravato decreto ministeriale siano immediatamente lesivi della sfera giuridica della società ricorrente, donde l'inammissibilità delle relative censure.



48. Invero, siccome il fulcro delle censure proposte dalla ricorrente ruota intorno alla prospettata lesività del nuovo assetto regolamentare per effetto della rivisitazione del previgente sistema e del ruolo che l'istituto delle «aree non idonee» è destinato a giocare, anche per ciò che concerne gli aspetti inerenti alle modalità della loro determinazione, dall'analisi svolta in precedenza, e che deve intendersi qui integralmente richiamata, emerge come la qualificazione di determinate porzioni di territorio in termini di «aree non idonee» non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti tesi alla costruzione e all'esercizio di impianti FER, dal che discende la radicale insussistenza, anche in una prospettiva valutativa di carattere prognostico, della lesione lamentata dalla società ricorrente.

49. A tale riguardo, giova evidenziare che la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto dei valori in gioco, ovvero, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da traguardare al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'art. 2 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

50. Tali considerazioni trovano espresso conforto nelle previsioni del gravato decreto ministeriale, laddove, all'art. 7, comma 3, in fine, si dispone che «Nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto».

51. Il pregiudizio lamentato dalla società ricorrente, peraltro, neppure può farsi discendere dal fatto che, in base al nuovo assetto normativo e regolamentare culminato con l'adozione del gravato decreto ministeriale, anche l'individuazione delle «aree non idonee» debba essere determinata mediante legge regionale e non invece, come avveniva con il previgente regime, con atti di programmazione e all'esito di una precipua istruttoria procedimentale (cf: paragrafo 17 delle Linee guida).

52. A tal proposito, infatti, vale considerare che anche ipotizzando che l'individuazione delle aree non idonee possa, in alcuni casi, scontare in sede di legislazione regionale una carente caratterizzazione in ragione del diverso atteggiarsi dei lavori preparatori di un provvedimento legislativo rispetto alla fase istruttoria di un procedimento amministrativo, ciò non risulterebbe di per sé suscettibile di arrecare un pregiudizio concreto e attuale agli interessi degli operatori economici che intendono realizzare impianti FER in siti classificati come «aree non idonee».

53. Infatti, la conseguenza giuridica che può farsi discendere dalla concretizzazione dell'ipotesi innanzi prospettata, consiste in un mero aggravamento dell'onere motivazionale a carico dell'amministrazione competente a pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER. In particolare, l'amministrazione procedente, all'esito dell'*iter* di autorizzazione, non potrà giustificare l'eventuale ritenuta incompatibilità del progetto solo in virtù del fatto che l'impianto sia localizzato in un'area classificata come non idonea – motivazione, peraltro, che risulterebbe insufficiente anche nel caso in cui la caratterizzazione delle aree non idonee sia stata puntualmente svolta dal legislatore regionale, in quanto la qualificazione di non idoneità non si traduce in un divieto assoluto di installazione di impianti FER, come già accennato in precedenza – ma dovrà necessariamente fondare il proprio diniego dando conto in maniera adeguata, ancorché in ipotesi sintetica, delle intrinseche caratteristiche del progetto e delle aree interessate, traggiate alla luce della comparazione dei contrapposti interessi in giuoco.

54. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nessun pregiudizio attuale e concreto può farsi discendere dal fatto che sia stato previsto che l'individuazione delle «aree non idonee» debba avvenire con legge regionale. Per converso, un siffatto pregiudizio è suscettibile di venire ad esistenza solo in caso di esito negativo del procedimento di autorizzazione e solo nella misura in cui risulti che l'amministrazione procedente non abbia esercitato correttamente il potere amministrativo di carattere tecnico-discrezionale ad essa attribuito dalla legge.

55. Ad avviso del Collegio, sempre sulla scorta della chiarita portata normativa ed effettuale del concetto giuridico di «aree non idonee» nell'ambito dell'attuale contesto normativo e regolamentare, il gravato decreto ministeriale si appalesa privo di immediata e concreta lesività anche relativamente alle prescrizioni con le quali esso stesso classifica determinate aree come non idonee, così come nella parte in cui non prevede alcun regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso.

56. Per ciò che concerne il primo profilo di doglianza testé menzionato, la circostanza per cui il gravato decreto ministeriale qualifichi come non idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo n. 42/2004 (art. 7, comma 3), non vale a mutare la portata generale del concetto di «aree non idonee», convertendolo in un istituto a geometrie variabili che, ove direttamente applicato dall'amministrazione ministeriale, sia tale da determinare una aprioristica e radicale sottrazione, *ex voluntate administrationis*, dell'area non idonea alla realizzazione degli impianti FER.



57. Invero, sia in tal caso, sia nell'altro (cioè, quando l'individuazione delle «aree non idonee» avviene con legge regionale), la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante, potendosi giungere a tale esito procedimentale solo nel caso in cui il progetto venga in concreto reputato incompatibile, dall'amministrazione procedente, con gli altri obiettivi di tutela rilevanti nelle singole fattispecie.

58. La parte ricorrente, viceversa, con l'impostazione impressa al ricorso in esame ha tentato di far retrocedere una siffatta – e meramente eventuale – lesione ad una fase prodromica rispetto alla valutazione in concreto dei progetti tesi alla realizzazione di impianti FER, tale in quanto unicamente riservata alla determinazione dei criteri e alle modalità di individuazione delle «aree non idonee».

59. Tuttavia, sulla scorta delle regole che governano il processo amministrativo e in considerazione del fatto che la giurisdizione amministrativa di legittimità costituisce pur sempre una giurisdizione di diritto soggettivo, non è possibile accordare alla parte ricorrente una tutela anticipata di merito, ossia una tutela giudiziale del tutto sganciata dalla sussistenza di una possibile incisione negativa della sua sfera giuridica che, per le ragioni innanzi esposte e alla luce della effettiva portata prescrittiva delle gravate disposizioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, può predicarsi solo rispetto ad un esito negativo dei procedimenti autorizzativi e solo laddove ciò consegua al cattivo esercizio del potere da parte dell'amministrazione procedente.

60. In relazione al secondo profilo in contestazione, sulla scorta delle considerazioni svolte in precedenza e alle quali integralmente si rimanda in ossequio al principio di sinteticità degli atti processuali sancito dal codice di rito, è sufficiente porre in rilievo che l'eventuale mutamento della classificazione di un'area, in precedenza non qualificata come non idonea, non è *ex se* atto a condizionare, in maniera indefettibile e in senso sicuramente negativo, l'*iter* procedimentale di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti FER. Pertanto, neppure la mancata previsione di un regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso vale a dimostrare che le previsioni del gravato decreto ministeriale possano arrecare alla società ricorrente il pregiudizio da essa lamentato.

61. Ad avviso del Collegio, l'iniziativa giudiziale promossa dalla società ricorrente risulta sguarnita del necessario interesse a ricorrere anche in relazione alle censure articolate con il primo motivo di ricorso, ossia quelle tese a contestare le previsioni del d.m. del 21 giugno 2024 con le quali sono stati fissati i criteri per la individuazione delle aree idonee ed è stata concessa alle regioni la mera facoltà di far salve le aree considerate idonee *ope legis* ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

62. In proposito, è sufficiente rinviare alle considerazioni già espresse in precedenza in quanto, anche in relazione a tali censure, l'interesse a ricorrere potrebbe dirsi sussistente solo nel caso in cui le gravate prescrizioni sulle «aree idonee» fossero tali da arrecare, *ex se* e immediatamente, un pregiudizio alla società ricorrente.

63. Il Collegio, tuttavia, non ritiene che la possibilità di lesione prospettata dalla società ricorrente sia riscontrabile *ex ante* in un'ottica prognostica, in quanto l'effetto giuridico discendente dalla qualificazione di una superficie come «area idonea» alla realizzazione ed esercizio di un impianto FER delle aree idonee è essenzialmente limitato al solo riconoscimento di un vantaggio procedimentale. Pertanto, la società ricorrente non possiede il necessario interesse ad azionare in giudizio una posizione giuridica sostanzialmente consistente nell'interesse a non vedersi aggravato l'*iter* procedimentale di autorizzazione (laddove, in futuro, si determini a presentare la dovuta istanza all'amministrazione), a che venga mantenuto il precedente impianto normativo e a che vengano considerate come «aree idonee» *ex lege*, superfici che tali sono state considerate dal legislatore, *expressis verbis*, solo «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, n. d.r.]».

64. Al pari di quanto rilevato in relazione alle gravate previsioni sulle «aree non idonee», anche con riferimento a questo ulteriore gruppo di censure proposte dalla società ricorrente, non risulta che le amministrazioni resistenti abbiano dettato prescrizioni cogenti e introdotto divieti assoluti e aprioristici, dalla cui applicazione discenda con assoluta certezza la radicale preclusione alla realizzazione, miglioria ed esercizio di impianti FER. In definitiva, non venendo in rilievo prescrizioni suscettibili di impedire alla società ricorrente, in via immediata e diretta, lo svolgimento della propria attività di produzione di energia da fonti rinnovabili, deve ritenersi insussistente l'interesse processuale richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale.

65. A ben vedere, e fermo restando il carattere assorbente delle anzidette considerazioni, la decidibilità nel merito del presente gravame risulterebbe preclusa anche dalla natura della posizione dedotta in giudizio dalla società ricorrente. Infatti, ad essere stata azionata risulta essere una mera aspettativa di fatto al corretto esercizio sia della funzione amministrativa, sia della funzione legislativa delle regioni, ossia una situazione del tutto priva della specifica connessione a un bene della vita che costituisce il *proprium* delle situazioni giuridiche soggettive che l'ordinamento reputa meritevoli di tutela.



66. *Ad abundantiam*, vale anche osservare che, alla luce della natura della posizione azionata, la circostanza per cui la società ricorrente sia un operatore attivo nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili non costituisce elemento sufficiente a rendere differenziata e normativamente qualificata la sua posizione, la quale, pertanto, non risulta distinguibile da quella del *quisque de populo*.

67. D'altronde, anche volendo attribuire alla posizione azionata dalla società ricorrente la consistenza di interesse diffuso e metà individuale, il ricorso in esame non risulterebbe decidibile nel merito per carenza di legittimazione attiva, atteso che una siffatta situazione giuridica soggettiva può essere fatta valere in giudizio esclusivamente dai soggetti giuridici statutariamente o istituzionalmente preposti a rappresentare interessi omogenei di specifiche categorie, attribuzione, questa, che esula dalla sfera giuridica del singolo individuo o, come nel caso di specie, operatore economico attivo nel mercato.

68. Ne consegue che «in sé considerata, la semplice possibilità di ricavare dall'invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, ricollegabile in via meramente contingente ed occasionale al corretto esercizio della funzione pubblica censurata, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante, nel senso che siffatto possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia di annullamento non risulta idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento di una situazione differenziata, fondante la legittimazione al ricorso; occorre, invece, una ulteriore condizione-elemento che valga a differenziare il soggetto, cui essa condizione-elemento si riferisce, da coloro che avrebbero un generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, essendo quest'ultimo interesse riconosciuto non al *quisque de populo*, ma solamente a quel soggetto che si trovi, rispetto alla generalità, in una posizione legittimante differenziata» (cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 265 del 27 gennaio 2016).

69. Tale condizione-elemento non può essere rintracciata nell'aspirazione a una determinata configurazione del procedimento amministrativo per effetto della qualificazione attribuita all'area di localizzazione degli impianti FER, il che implica una inammissibile conformazione dei poteri pubblici per mano dei soggetti privati, strumentale ad asservire le scelte dell'amministrazione (e, nel caso di specie, anche del legislatore regionale) ad interessi di natura egoistica – come tali slegati dalle esigenze di carattere pubblicistico che l'amministrazione deve curare – e ai desiderata, modali e metodologici, degli operatori del settore.

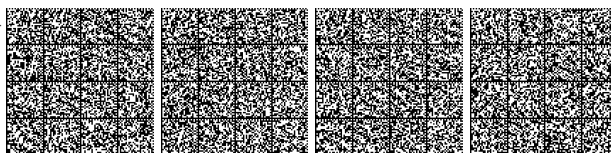
70. La prospettazione della società ricorrente, anche sotto tale ultimo divisato profilo, non merita di essere condivisa, in quanto il giudice amministrativo non può accordare tutela a situazioni del tutto sui generis rispetto a quelle di interesse legittimo, nonché di diritto soggettivo nei soli casi di giurisdizione esclusiva.

71. La situazione dedotta in giudizio dalla società ricorrente, invero, non possiede la consistenza di interesse legittimo, il quale come noto sottende «un rapporto diretto ed immediato tra l'esercizio del potere amministrativo (e ciò in cui esso si sostanzia, cioè il provvedimento amministrativo) e l'interessato all'esercizio del potere medesimo», che «si concretizza nel fatto che il provvedimento amministrativo ed suoi effetti interessano direttamente (ed univocamente) il patrimonio giuridico di un determinato soggetto, in senso compressivo o ampliativo» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 1403 del 7 marzo 2013).

72. Nel caso di specie, le gravate previsioni del decreto ministeriale in materia di aree idonee e non idonee, non sono atte ad arrecare alcun pregiudizio nella sfera giuridica della società ricorrente, le cui aspettative in relazione ai progetti proposti o in fase di proposizione si conservano integre sino alla definizione del procedimento autorizzativo che verrà avviato al momento della presentazione dell'istanza all'amministrazione competente. Da ciò deriva l'inammissibilità del ricorso, per carenza d'interesse, quanto ai motivi dal I al II.3.

73. A diverse conclusioni deve giungersi quanto alle censure formulate nel III motivo, che vanno esaminate congiuntamente alle questioni sollevate con il IV, V e VI motivo, con cui la parte ricorrente solleva questioni di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101.

74. Il citato art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 ha introdotto il comma 1-bis all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, il quale stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), 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, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio



ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

75. Il successivo comma 2 ha previsto che tale disciplina non si applichi «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto [16 maggio 2024], 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».

76. Parte ricorrente allega di aver presentato diverse iniziative relative a progetti di impianti c.d. agrivoltaici (avanzati e *non*) che sarebbero incisi dalla richiamata disciplina. Dalla documentazione agli atti risulta che soltanto per uno dei suddetti progetti è stata avviata almeno una delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024. I restanti progetti resterebbero, pertanto, assoggettati al divieto di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021.

77. Il decreto impugnato prevede, all'art. 1, comma 2, che le regioni individuino sul rispettivo territorio, tra l'altro, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

78. Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, tale previsione costituisce senz'altro strumento di attuazione, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, della norma primaria. Va rilevato, infatti, che il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1. In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

79. Il decreto impugnato costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

80. Va allora richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937). Nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

81. Ciò detto quanto all'ammissibilità delle censure, è infondata la doglianza secondo la quale, concernendo la disciplina rimessa alla determinazione ministeriale l'adozione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, non sarebbe stata prevista alcuna delega a individuare le aree «in cui è vietata» la installazione di impianti fotovoltaici a terra (di seguito «FTV»).

82. Per effetto della sopravvenienza normativa costituita dal disposto dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, infatti, il decreto di cui al comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 non avrebbe potuto che prendere atto dei divieti così introdotti e ribadire, anche nel contesto della disciplina da esso posta, le relative preclusioni. Nel momento in cui il legislatore ha inteso vietare ulteriori interventi concernenti impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate agricole, tale rinnovata valutazione si è inevitabilmente sovrapposta alle previgenti direttive normative in materia di individuazione delle aree idonee, sicché ai fini della relativa implementazione non era necessaria alcuna espressa e specifica delega, potendone l'Autorità amministrativa soltanto prendere atto.



83. Con una seconda censura la ricorrente contesta l'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto nella parte in cui non precisa che da tale divieto sono sottratti tutti gli impianti agrivoltaici. Anche tale doglianza è infondata.

84. In merito, è sufficiente rilevare che l'ambito di applicazione del divieto posto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 è definito direttamente dalla norma primaria e la relativa individuazione appartiene all'attività di interpretazione degli enunciati normativi: la mancata, ulteriore specificazione del medesimo da parte di un atto applicativo non integra, pertanto, sotto alcun profilo un vizio di legittimità di quest'ultimo.

85. Occorre allora procedere all'esame dei profili di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente in relazione all'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, procedendo dapprima a verificare se sia possibile fornire di tale norma un'interpretazione suscettibile di risolvere, già sul piano della corretta delimitazione della portata della norma censurata, i denunciati sospetti di incostituzionalità.

Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione

86. La parte ricorrente ha condizionato l'interesse a sollevare l'incidente di costituzionalità all'impossibilità di fornire un'interpretazione della norma in base alla quale ogni tipologia di impianto agrivoltaico sarebbe escluso dal divieto da essa previsto, in quanto la giurisprudenza avrebbe già riconosciuto la differenza esistente tra la tecnologia agrivoltaica e il tradizionale fotovoltaico. Ciò, tuttavia, come di seguito si passa ad illustrare, non è possibile se non in parte, e comunque in modo non del tutto soddisfacente dell'interesse di parte ricorrente.

87. L'ambito del regime preclusivo introdotto dalla norma va ricostruito a partire dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.).

88. L'oggetto della previsione normativa riguarda specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra [...] in zone classificate agricole» e si colloca in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

89. Dalle richiamate coordinate normative si ricava, pertanto, che l'oggetto del divieto riguarda gli impianti fotovoltaici caratterizzati da una ben determinata caratteristica – i.e. l'installazione dei moduli a terra – in quanto ritenuta dal legislatore incompatibile con l'utilizzo del suolo per l'agricoltura e, quindi, con la finalità di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola.

90. Le linee guida MITE del 2022 in materia di impianti agrivoltaici individuano come segue i requisiti che tali impianti debbono possedere per rispondere alla finalità per cui sono realizzati:

«Requisito A: Il sistema è progettato e realizzato in modo da adottare una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, tali da consentire l'integrazione fra attività agricola e produzione elettrica e valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi;

Requisito B: Il sistema agrivoltaico è esercito, nel corso della vita tecnica, in maniera da garantire la produzione sinergica di energia elettrica e prodotti agricoli e non compromettere la continuità dell'attività agricola e pastorale;

Requisito C: L'impianto agrivoltaico adotta soluzioni integrate innovative con moduli elevati da terra, volte a ottimizzare le prestazioni del sistema agrivoltaico sia in termini energetici che agricoli;

Requisito D: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate;

Requisito E: Il sistema agrivoltaico è dotato di un sistema di monitoraggio che, oltre a rispettare il requisito D, consenta di verificare il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici».

91. Le medesime linee guida chiariscono, poi, che «Il rispetto dei requisiti A, B è necessario per definire un impianto fotovoltaico realizzato in area agricola come "agrivoltaico". Per tali impianti dovrebbe inoltre previsto il rispetto del requisito D.2», mentre il rispetto «dei requisiti A, B, C e D è necessario per soddisfare la definizione di "impianto agrivoltaico avanzato" e, in conformità a quanto stabilito dall'art. 65, comma 1-quater e 1-quinqies, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, classificare l'impianto come meritevole dell'accesso agli incentivi statali a valere sulle tariffe elettriche».

92. Dalla classificazione tipologica degli impianti agrivoltaici contenuta nelle linee guida risulta, pertanto, che soltanto per gli impianti agrivoltaici di tipo avanzato è senz'altro soddisfatto il requisito C, consistente nell'utilizzo di moduli elevati da terra. Il suddetto utilizzo, secondo le linee guida, può assumere una delle due seguenti configurazioni:

«l'altezza minima dei moduli è studiata in modo da consentire la continuità delle attività agricole (o zootecniche) anche sotto ai moduli fotovoltaici. Si configura una condizione nella quale esiste un doppio uso del suolo, ed una integrazione massima tra l'impianto agrivoltaico e la coltura, e cioè i moduli fotovoltaici svolgono una funzione



sinergica alla coltura, che si può esplicare nella prestazione di protezione della coltura (da eccessivo soleggiamento, grandine, etc.) compiuta dai moduli fotovoltaici. In questa condizione la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo»;

«i moduli fotovoltaici sono disposti in posizione verticale [...]. L'altezza minima dei moduli da terra non incide significativamente sulle possibilità di coltivazione (se non per l'ombreggiamento in determinate ore del giorno), ma può influenzare il grado di connessione dell'area, e cioè il possibile passaggio degli animali, con implicazioni sull'uso dell'area per attività legate alla zootecnia. Per contro, l'integrazione tra l'impianto agrivoltaico e la coltura si può esplicare nella protezione della coltura compiuta dai moduli fotovoltaici che operano come barriere frangivento».

93. In considerazione del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, è possibile ritenere che il divieto ivi previsto non si applichi agli impianti agrivoltaici di tipo avanzato, in quanto in relazione ai suddetti impianti, non realizzandosi l'installazione di moduli collocati a terra, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

94. Tale conclusione è peraltro confermata dallo stesso orientamento assunto in sede ministeriale nell'interpretazione della norma censurata (si veda la risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, laddove è stato precisato che «Sarà [...] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» – *cfr.* il resoconto della seduta n. 297 del 22 maggio 2024 presso la Camera dei deputati), oltre che dalle attività in corso di implementazione delle misure introdotte dal decreto impugnato (*cfr.* il disegno di legge della Regione Puglia n. 222/2024, depositato agli atti, che all'art. 8, comma 4, stabilisce che «nel caso di utilizzo della tecnologia fotovoltaica, nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici possono essere realizzati esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale»).

95. Se può residuare un margine di incertezza in ordine agli impianti che, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* delle linee guida, ma non a tutti quelli richiesti dalla lettera *d)*, non sono qualificabili come impianti agrivoltaici avanzati, sebbene utilizzino moduli sollevati da terra, ciò che rileva in questa sede è che parte ricorrente ha allegato, in ordine a tre dei progetti ai quali ha fatto riferimento onde dimostrare il proprio interesse alle censure, che detti interventi possiedono soltanto le caratteristiche di cui alle lettere *a)*, *b)* e *d.2)* delle linee guida.

96. Tipologie di impianti come quelle di cui ai richiamati progetti rientrano senz'altro nel divieto previsto dalla norma. In primo luogo, infatti, essi si caratterizzano per l'installazione dei moduli a terra; in secondo luogo, essi in ogni caso determinano il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici. Soltanto nel caso degli impianti con moduli sollevati da terra, infatti, «la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico coincidono, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo» (*cfr.* le linee guida, pag. 24).

97. Un'interpretazione diversa, quale quella volta a escludere qualsivoglia tipologia di impianto agrivoltaico dall'applicazione del divieto, sfiderebbe, oltre al dato letterale della norma, anche le sue finalità e si porrebbe in inammissibile contrasto con i tradizionali e inderogabili criteri di ermeneutica giuridica.

98. Al riguardo, non si può fare a meno di osservare che:

«la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U., 1° giugno 2021, n. 15177). Nel caso di specie, non c'è dubbio che gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, in quanto si risolvano nell'installazione di pannelli collocati a terra, rientrino nella previsione che vieta, per l'appunto, l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra»;

l'ampiezza del divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, che si risolve nella preclusione assoluta di realizzare impianti con moduli collocati a terra sull'intero territorio nazionale, induce a ritenere che l'obiettivo perseguito dal legislatore fosse quello di contrastare la sia pur minima riduzione del territorio a vocazione agricola per l'effetto dell'installazione di impianti fotovoltaici. Un'interpretazione che escludesse tutte le tipologie di impianti agrivoltaici dall'ambito di applicazione della norma in questione, anche a dispetto di un (pur ridotto) consumo di suolo agricolo, si porrebbe in frontale contrasto con tale obiettivo, quale chiaramente emergente dai presupposti e dall'oggetto dell'enunciato normativo, operazione che non può in alcun modo ritenersi consentita all'interprete.

99. Per le ragioni sopra indicate neppure è possibile interpretare l'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 nel senso che il divieto opererebbe soltanto all'esito di specifica istruttoria nel rispetto delle linee guida. Una siffatta interpretazione, infatti, si risolverebbe in un'*interpretatio abrogans* della norma e, in ogni caso, contrasta con il chiaro



tenore letterale e la finalità perseguita dal legislatore, che ha inteso consentire l'utilizzo delle aree agricole per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra esclusivamente nei limiti di cui al citato art. 5: l'avverbio «esclusivamente» non lascia spazio a dubbi circa la portata assoluta del divieto che caratterizza che i progetti e le aree agricole non contemplati quali eccezioni dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021.

Sulla rilevanza delle questioni

100. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente soddisfacente per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei motivi IV, V e VI.

101. Si è già osservato, nell'argomentare l'interesse alle censure, che il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1. In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-*bis* si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

102. Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

103. È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937), rilevandosi che nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

104. Il decreto impugnato replica, quindi, il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, che determina *ex se* l'impossibilità di condurre in porto i progetti menzionati. La perdurante vigenza e validità della norma primaria impedisce qualsivoglia intervento demolitorio da parte del Collegio, recando il decreto una previsione del tutto conforme a legge.

105. In mancanza della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, la domanda di annullamento dell'art. 1 del decreto ministeriale, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

106. Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto dovrebbe essere annullato, ponendo a quel punto un divieto generalizzato che nessuna norma primaria contemplerebbe o autorizzerebbe e che, per le ragioni che saranno illustrate, collide con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, quale desumibile dal diritto dell'Unione, dando peraltro luogo a una disciplina che non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza.

Sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il IV motivo

107. Con la questione sollevata nell'ambito del IV motivo la parte ricorrente contesta la norma censurata per violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione. La ricorrente intende, in particolare, censurare la sussistenza dell'addotta ragione di straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola in ragione del fatto che, posta l'esistenza di una superficie agricola totale di 16 milioni di ettari (di cui solo 12,5 utilizzati), anche nell'ipotesi in cui gli obiettivi energetici nel territorio italiano dovessero essere soddisfatti esclusivamente mediante la sola tecnologia che utilizza pannelli fotovoltaici collocati a terra, si perverrebbe a un utilizzo di appena lo 0,4% della superficie agricola, del tutto marginale rispetto ai 4 milioni di terreni agricoli abbandonati.

108. L'esame della pertinente giurisprudenza costituzionale non autorizza, tuttavia, l'operazione compiuta dalla parte ricorrente.



109. Dall'esame dell'ampia casistica sottoposta alla Corte si ricava, in primo luogo, che il sindacato relativo alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza è circoscritto ai casi di evidente mancanza dei presupposti ovvero di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 170/2017, n. 287 del 2016, n. 72 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007).

110. Tale verifica viene, inoltre, condotta, non dissimilmente da quanto accade per il sindacato del giudice amministrativo in materia di eccesso di potere, a partire da profili sintomatici, tra i quali assume preminente rilievo il riscontro (o meno) di una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge dal punto di vista oggettivo e/o funzionale. Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza, infatti, «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il caso che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una *congerie* di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte cost., sentenza n. 22/2012).

111. L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 introduce «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo» ed è inserito in un provvedimento normativo adottato considerando che «la concomitanza di congiunture avverse, quali il perdurare del conflitto in Ucraina e la diffusione di fitopatie, ha indotto il settore primario in una persistente situazione di crisi, determinando gravi ripercussioni sul tessuto economico e sociale», onde la ritenuta necessità e urgenza di «emanare disposizioni finalizzate a garantire l'approvvigionamento delle materie prime agricole e, in specie, di quelle funzionali all'esercizio delle attività di produzione primaria, a sostenere il lavoro agricolo e le filiere produttive, in particolare quella cerealicola, quella del kiwi, quella della pesca e dell'acquacoltura», nonché di «contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

112. Rispetto a tali enunciati presupposti e finalità, la disposizione intesa a vietare l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non si pone in termini di manifesta estraneità, presentando un'intrinseca coerenza nell'ambito di un complesso di disposizioni finalizzate al sostegno del settore agricolo.

113. Gli elementi addotti dalla ricorrente a sostegno della ritenuta insussistenza delle ragioni di urgenza, in ragione della limitata porzione di territorio che potrebbe essere occupata per effetto della realizzazione degli impianti oggetto del divieto, non consentono di giungere a conclusioni diverse, essendo un chiaro obiettivo dell'intervento contestato contrastare la sia pur minima riduzione del suolo a vocazione agricola: la misura adottata costituisce, dunque, senz'altro sviluppo delle premesse, che non risultano in alcun modo smentite dalle argomentazioni spese nel ricorso.

114. La questione di legittimità costituzionale sollevata nel IV motivo risulta, pertanto, manifestamente infondata. *Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate con il V e il VI motivo*

115. A conclusioni diverse occorre giungere quanto agli ulteriori dubbi di costituzionalità sollevati nell'ambito del V e del VI motivo, con i quali la parte ricorrente ha in sostanza lamentato:

la violazione dell'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE): la norma contestata, nel prevedere il divieto di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree agricole, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con l'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti FER, perseguito dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021. Sotto altro profilo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso Legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio;

la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, del principio di proporzionalità, dell'art. 11 del TFUE, dell'art. 41 Cost.: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto a realizzare impianti FTV con moduli a terra su aree urbanisticamente campite come «agricole» risulterebbe sproporzionata e tale da rallentare la diffusione delle fonti rinnovabili in modo da incidere sugli obiettivi di tutela dell'ambiente perseguiti, dando luogo a una disciplina sproporzionata, in contrasto con il principio di integrazione delle tutele e con la stessa tutela dei valori ambientali.



116. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., 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.

117. Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

118. L'art. 6, par. 1, Trattato sull'Unione europea precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

119. L'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

120. Secondo l'art. 191 TFUE, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

121. Ai sensi dell'art. 192, par. 1, TFUE, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

122. L'art. 194 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, a sua volta, che «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 [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

123. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (cfr. le sentenze 1° luglio 2014, C- 573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

124. La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi. Di conseguenza, l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE; viceversa, l'art. 191 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assume rilevanza allorquando esso trovi attuazione nel diritto derivato (cfr. CGUE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, 39 ss.).

125. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.



126. Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE. Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla leadership tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030» ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030», e del 23 giugno 2016, «I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili», si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...]

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32%. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...].



(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32 % di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

127. Le richiamate *rationes* hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

128. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30.6.2021, adottato in forza dell'art. 192 TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi. [...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio «chi inquina paga», istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del «non nuocere» del Green Deal europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]

(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel Green Deal europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.



[...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]

96. Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) "l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi", precisando che, onde conseguire tale obiettivo, "il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030" (art. 4).

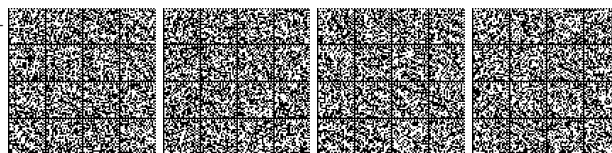
129. Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento, "Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi", garantendo inoltre che "le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione". A tal fine, "Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999".

130. La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che: «[...]

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo». La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...]

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 («piano REPowerEU») mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i colegislatori a valutare la possibilità di innalzare o



anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45% di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...]

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. [...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto.



131. In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

132. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11.12.2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 TFUE, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.

133. Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio «Ambiente» del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali. [...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio mix energetico [...]

[...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]



(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali «divari di ambizione»). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].

134. Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

“Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]” (art. 3):

“Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione «decarbonizzazione»:

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo



nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale" (art. 4);

"Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

- a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;
- b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;
- c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;
- d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001;
- e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:
 - i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;
 - ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL pro capite;
 - iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;
 - iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;
 - v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;
 - vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.

[...]

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001" (art. 5);

"Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

- a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;
- b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;
- e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001" (art. 32).

135. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «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» e si pone (art. 1) "l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di



completa decarbonizzazione al 2050”, definendo “gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53”, recando “disposizioni necessarie all’attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all’aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l’Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

136. Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 121 del 2022, n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l’altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (Corte cost., sentenza n. 13 del 2014).

137. La disciplina originariamente contenuta nell’art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all’individuazione delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata rispetto all’utilizzo di terreni classificati agricoli.

138. Il comma 3 stabilisce, in effetti, che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono 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». Tale disposizione contempla bensì un’esigenza di tutela delle aree agricole, ma da un lato non pone alcuna preclusione assoluta e, dall’altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l’installazione degli impianti.

139. Il comma 7 prevede, a sua volta, che «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».

140. Il comma 8, inoltre, nell’individuare transitoriamente le aree idonee sino all’entrata in vigore della disciplina prevista dal comma 1, vi include, «fatto salvo quanto previsto alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *c-bis)* e *c-ter)*, le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all’art. 142, comma 1, lettera *h)*, del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell’art. 136 del medesimo decreto legislativo».

141. Il nuovo comma 1-*bis* stravolge completamente l’assetto previgente, prevedendo che «L’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, *c)*, 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, *c-bis)*, *c-bis.1)* e *c-ter)*, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell’art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell’8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all’art. 1 del decreto- legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

142. In definitiva, in base alla norma introdotta dall’art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

a) nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell’area occupata;

b) presso 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;



c) presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

d) presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuale;

e) nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

143. Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, 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 consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

144. Il divieto non riguarda i progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC, che è lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile. Già tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili. Tenuto conto dello stato di attuazione della disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto 21 giugno 2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto di tale divieto è del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, par. 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

145. Peraltro, si è già visto che, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

146. La preclusione generalizzata all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sembra inoltre contrastare con il principio per cui, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 15-ter della direttiva (UE) 2018/2001, «Gli Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, par. 3). Come già rilevato, il considerando (27) della direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere». Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) quantomeno per la tecnologia agrivoltaica (anche non avanzata).

147. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione. Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».



148. Come precisato dalla Commissione europea nella comunicazione COM(2021)82 final sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il Green Deal europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria leadership per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei target di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta sul tutto il territorio nazionale la tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra su tutti i terreni classificati agricoli, corrispondenti a oltre la metà della superficie nazionale.

149. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell'Unione, solleva sul punto notevoli perplessità:

da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolo (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo art. 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l'altro, «l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);

dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

150. Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 Cost. Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C- 170/08, 41). Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2014).

151. Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia a fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresen-



tano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile un esito negativo della valutazione di compatibilità dei progetti. Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, eventuali margini di compatibilità degli interventi proposti. L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 stabilisce, invece, una prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, valutata in astratto dal legislatore e che non consente la pur minima possibilità di contemperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

152. Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'art. 9 Cost. la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale. L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 Cost., nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte cost., sentenza n. 85 del 2013).

153. Sotto altro profilo, il divieto così introdotto è operativo a partire dalla mera classificazione dell'area come agricola in base ai piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza assumano il suo concreto utilizzo o la sua utilizzabilità a tali fini. Anche per tale riguardo la disposizione si mostra irragionevole e sproporzionata, in quanto la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti dalla norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate. Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture.

154. In raffronto, le attuali linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 prevedono che:

le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

l'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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 tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti;

le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole 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, anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacità d'uso del suolo.

155. Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile ("zone di esclusione"). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (cfr. la Raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati). La disciplina posta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, non fondato su dati concreti e certamente non rispondente all'obiettivo di massimizzare la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile.



156. Occorre solo aggiungere che i rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, laddove pone una disciplina di salvaguardia che ha quale presupposto il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», ove prevede che «Gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, 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 all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». Tale disposizione, infatti, riproduce il divieto di cui al citato comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale

157. In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti (per quanto illustrato ai punti 100 ss. della presente sentenza) e non manifestamente infondate (secondo quanto evidenziato ai punti 115 ss.) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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.

158. Le predette questioni vengono sollevate con la presente sentenza non definitiva, anziché con ordinanza, in ragione della stretta connessione delle statuizioni che definiscono parzialmente in giudizio con i profili oggetto di rimessione, nonché in conformità alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale «Alla sentenza non definitiva può essere [...] riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* – come nel caso in esame – abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (in questi termini, tra le altre, sentenze n. 112 del 2021 e n. 153 del 2020)» (Corte cost., sentenza n. 218/2021).

Conclusioni

159. In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile, per carenza d'interesse, in relazione ai motivi dal I al II.3, mentre va rigettato quanto ai motivi III.1 e III.2; va dichiarata manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità del richiamato art. 5, comma 1 e 2, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

160. Il regolamento delle spese va rinviato all'esito del giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza), parzialmente e non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- a) lo dichiara inammissibile, per carenza d'interesse, quanto ai motivi dal I al II.3;
- b) lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione, quanto ai motivi III.1 e III.2;
- c) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'art. 77 Cost.;
- d) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del richiamato art. 5, comma 1 e 2, decreto-legge n. 63/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 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;
- e) sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



f) dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;
g) rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Luca Biffaro, referendario;

Marco Savi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

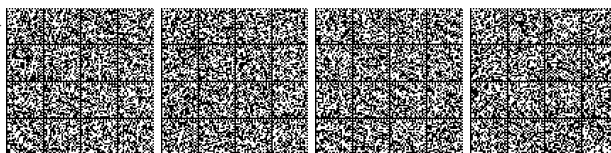
L'estensore: SAVI

25C00169

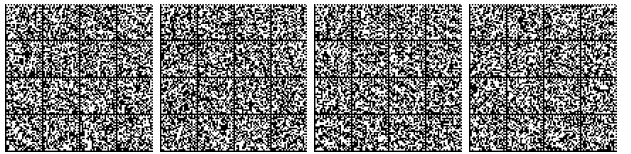
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-029) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

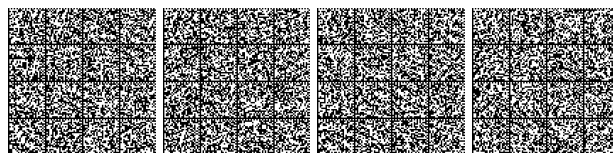
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 12,00

