

Inammissibilità dell'istanza di rilascio di PAS per la realizzazione di un impianto fotovoltaico con moduli a terra su un terreno a destinazione agricola precedentemente utilizzato come cava di inerti

T.A.R. Umbria, Sez. I 6 novembre 2023, n. 613 - Ungari, pres.; De Grazia, est. - Sunprime Generation S.r.l. (avv.ti Sani, Campisi e Zunino) c. Comune di Orvieto (avv. Apolloni) ed a.

Ambiente - Inammissibilità dell'istanza di rilascio di PAS per la realizzazione di un impianto fotovoltaico con moduli a terra su un terreno a destinazione agricola precedentemente utilizzato come cava di inerti.

(*Omissis*)

FATTO

1. – In data 20.07.2022, la società Sunprime Generation S.r.l. (di seguito, per brevità, “Sunprime”) presentava al Comune di Orvieto istanza finalizzata all’avvio della procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all’art. 6 del d.gs. n. 28/2011 per il conseguimento dei titoli necessari alla realizzazione ed alla messa in esercizio di un impianto fotovoltaico con moduli a terra su un terreno a destinazione agricola precedentemente utilizzato come cava di inerti.

2. – L’attività di cava, già autorizzata con atto del 1997, è cessata nel 2001, come da verbale del 10.12.2001 che attesta la cessazione delle operazioni di cava e l’avvenuto ripristino ambientale dell’area.

3. – Sunprime sottolinea che il terreno di cui si discute rientra nelle seguenti tipologie di aree idonee all’installazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile ai sensi dell’art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021:

- “*cave e miniere cessate*” (art. 20, co. 8, lett. c);

- “*aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere*” (art. 20, co. 8, lett. c-ter), n. 1);

- “*aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri*” (art. 20, co. 8, lett. c-ter), n. 3).

4. – Con nota del 3.11.2022, il Comune di Orvieto comunicava a Sunprime il preavviso di rigetto dell’istanza, rappresentando il contrasto del progetto presentato dalla società con le prescrizioni di cui all’art. 6 del regolamento regionale n. 7/2011 (nel testo modificato dal regolamento regionale n. 4/2022) in relazione ai limiti di “potenzialità fotovoltaica” applicabili ai terreni con destinazione agricola.

5. – In data 11.11.2022 Sunprime faceva pervenire al Comune di Orvieto le proprie osservazioni.

6. – Con atto del 21.11.2022, il Comune di Orvieto comunicava a Sunprime l’inammissibilità dell’istanza di PAS, rappresentando che «*sul piano procedurale, trattandosi di “area idonea”, [trovavano] applicazione le semplificazioni di cui all’art. 6, c. 9bis, D.Lgs. 28/2011, riguardo all’utilizzazione della PAS e all’elevazione della soglia per il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, ricorrendone le condizioni di cui al medesimo comma*» e che «*sul piano progettuale, trattandosi di intervento in zona agricola, normato appunto dal R.R. 7/2011 e ss.mm.ii., [ricorrevano] le fattispecie di cui all’art. 6, “Installazione di impianti fotovoltaici in aree agricole”, e di cui all’art. 12, c. 1, “Norme transitorie”*».

7. – Con ricorso notificato il 19.01.2023 e depositato il 31.01.2023, Sunprime ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale la nota del Comune di Orvieto del 21.11.2022 e l’art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011, così come modificato e integrato dall’art. 4 del regolamento regionale n. 4 del 2022 e ne ha chiesto l’annullamento, previa sospensione cautelare. Con il primo motivo di ricorso, Sunprime denuncia l’illegittimità degli atti impugnati per violazione dell’art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, dell’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dell’allegato 3 al d.m. del 10.09.2010, degli artt. 6 e 7-bis e dell’allegato B del regolamento regionale n. 7 del 2011 e dell’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e per eccesso di potere per manifesta contraddittorietà e difetto di motivazione: in sintesi, secondo la ricorrente, il provvedimento impugnato sarebbe contrario all’insieme delle citate disposizioni, se interpretate in armonia con le disposizioni costituzionali sul riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni e con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia concorrente relativa a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia (art. 117, co. 3, Cost.), e ciò in quanto le disposizioni regolamentari regionali (nel caso di specie, l’art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011) non potrebbero essere interpretate nel senso di limitare la realizzabilità degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili in aree idonee *ex lege* ai sensi dell’art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 122/2021, imponendo in relazione a tali aree vincoli o condizioni non previsti dalla normativa statale.

Con il secondo motivo, la società ricorrente si duole della violazione dell’art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011 e dell’eccesso di potere per difetto di motivazione e contraddittorietà: la ricorrente deduce che la citata norma regolamentare pone limiti alle installazioni che compromettono la continuità dell’attività di coltivazione agricola e pastorale, circostanza che nella specie non ricorrerebbe perché l’area di cui si discute, per quanto formalmente agricola, a causa della precedente

attività di cava su di essa svolta sarebbe del tutto incolta e non idonea ad un effettivo sfruttamento agricolo.

Con il terzo motivo, Sunprime deduce la violazione dell'allegato 3, lett. d), ultimo periodo del d.m. del 10.09.2010 e dell'allegato C) del regolamento regionale n. 7 del 2011 e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria: secondo la ricorrente, il provvedimento impugnato, che si tradurrebbe sostanzialmente nella qualificazione come non idonea del 95% della superficie nella disponibilità dell'operatore interessato, contrasterebbe con la regola di cui all'allegato 3, lett. d), delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al d.m. del 10.09.2010, secondo la quale l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare o come impedimento assoluto, dovendo comunque l'amministrazione verificare caso per caso se l'impianto progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzato.

Con il quarto motivo, formulato in via subordinata, la ricorrente denuncia l'illegittimità dell'art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 29.07.2011, così come modificato e integrato dall'art. 4 del regolamento regionale n. 4 del 12.07.2022 per violazione dell'art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dell'allegato 3 al d.m. del 10.09.2010, dell'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e per eccesso di potere per manifesta contraddittorietà e difetto di motivazione: la società ricorrente deduce, in subordine, che qualora l'art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011 fosse interpretabile solo nel senso di applicarsi anche alle aree agricole qualificate come idonee dall'art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021, allora la stessa disposizione regolamentare dovrebbe essere annullata per contrasto con il citato art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021 e con le indicazioni di cui alle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con il d.m. del 10.09.2010.

8. – La Regione Umbria e il Comune di Orvieto si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso.

In sintesi, le Amministrazioni resistenti sostengono:

- che l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, nel demandare a uno o più decreti ministeriali la determinazione di principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti FER, ha stabilito che detti criteri devono comunque stabilire modalità per minimizzare l'impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, non prevedendosi, dunque, che le aree idonee debbano necessariamente essere occupate per intero dall'installazione degli impianti;
- che, dunque, le disposizioni statali sulle aree idonee devono necessariamente essere coordinate con le disposizioni regionali, come quelle di cui all'art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011, emanate in materia di agricoltura, governo del territorio ed energia, volte a contemperare le esigenze della promozione delle fonti energetiche rinnovabili con quelle dello sfruttamento agricolo e di tutela del paesaggio;
- che le citate norme statali prevedono essenzialmente, per i progetti di impianti da realizzarsi in aree idonee, riduzioni di oneri procedurali (art. 4, co. 2-bis, e art. 6, co. 9-bis, del d.lgs. n. 28/2011), l'innalzamento delle soglie VIA (art. 6, co. 9-bis del d.lgs. n. 28/2011), riduzioni dei termini procedurali (art. 22, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 199/2021) e il carattere non vincolante del parere obbligatorio dell'autorità competente in materia paesaggistica (art. 22, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021);
- che l'esercizio del potere regionale di individuazione delle aree non idonee secondo quanto stabilito dalle linee guida approvate con il D.M. del 10.09.2010 non avrebbe alcuna rilevanza nella presente controversia, essendo le aree non idonee concretamente individuate dalla Regione Umbria quelle di cui agli allegati C) e C-bis) del regolamento regionale n. 7/2011;
- che la sussistenza o meno di colture attualmente in atto nell'area oggetto del contendere non rilevarebbe ai fini della qualificazione agricola della stessa, tenuto anche conto del fatto che la stessa, alla cessazione dell'attività di cava, è stata oggetto di ricomposizione ambientale, come da relativo verbale di collaudo, non potendo dunque essere considerata cava dismessa (tanto che il sito in questione non è contemplato nell'elenco delle cave dismesse approvato ai sensi dell'art. 7-bis del regolamento regionale n. 3/2005 con deliberazione della Giunta regionale n. 1063 del 3.11.2021);
- che, coerentemente, l'area di cui si discute negli anni successivi all'eseguita ricomposizione ambientale sarebbe stata coltivata, come dimostrato dalle fotografie scattate dal servizio "Street View" nel 2008, nel 2017, nel 2022 e nel luglio 2023;
- che, dunque, prevedendo il progetto di Sunprime l'installazione di moduli fotovoltaici a terra (che compromettono la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale), e non di moduli "agrivoltaici" (ovvero moduli rotanti elevati da terra, tali da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, con applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione), deve trovare applicazione l'art. 6, co. 1, lett. a), del regolamento regionale n. 7/2011, come modificato dal regolamento regionale n. 4/2022, che prevede, nelle aree agricole di cui alla lettera c) dell'art. 21 della legge regionale n. 1/2015, la limitazione della potenzialità fotovoltaica, intesa quale superficie massima utilizzabile per l'ubicazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in misura pari al cinque per cento della superficie dell'appezzamento nella disponibilità del proponente.

9. – Con ordinanza n. 23 del 22 febbraio 2023, questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare proposta dalla società ricorrente.

L'ordinanza è stata successivamente riformata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 1795 del 8 maggio 2023 ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza pubblica ai sensi dell'art. 55, co. 10, cod. proc. amm.

10. – All’udienza pubblica del 24 ottobre 2023, le parti hanno discusso la causa, che è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. – Con riguardo al primo motivo di ricorso, il collegio ritiene di dover fare le seguenti considerazioni.

11.1. – È pacifico che l’area interessata dall’impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile progettato dalla società ricorrente è un’area idonea *ex lege*, ricadendo quanto meno in due delle tipologie di aree previste dall’art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021, e precisamente nelle “*aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere*” (lett. *c-ter*), n. 1) e nelle “*aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri*” (lett. *c-ter*), n. 3).

11.2. – La società ricorrente sostiene che, per essere letto coerentemente con le disposizioni costituzionali sul riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni e con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia concorrente relativa a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia (art. 117, co. 3, Cost.), l’art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011 (come sostituito dall’art. 4, co. 1, del regolamento regionale n. 4 del 2022) dovrebbe essere interpretato nel senso che i limiti dal medesimo posti in termini di “*potenzialità fotovoltaica dell’appezzamento di terreno*” (intesa quale superficie massima utilizzabile per l’ubicazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra espressa in percentuale sulla superficie dell’appezzamento di terreno in disponibilità del proponente) non potrebbero applicarsi con riferimento alle aree idonee *ex lege* di cui all’art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 122/2021, configurandosi altrimenti in relazione a tali aree vincoli o condizioni illegittimi in quanto non previsti dalla normativa statale.

Ne conseguirebbe l’illegittimità degli atti del Comune di Orvieto per contrasto con l’art. 6 del regolamento regionale come sopra interpretato.

11.3. – L’art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021 stabilisce quali aree devono essere considerate idonee «*[n]elle more dell’individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1*» del medesimo articolo.

L’idoneità per legge delle aree indicate nel comma 8 serve dunque ad evitare che il tempo necessario per l’emanazione dei decreti ministeriali di cui al comma 1 e per la successiva individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni (co. 4) possa compromettere l’interesse alla rapida realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

A regime, il sistema disegnato dal citato art. 20 prevede che i «*principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8*», devono essere stabiliti con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (oggi Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica), di concerto con il Ministro della cultura, e del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 20, co. 1).

Conformemente ai criteri stabiliti con i suddetti decreti ministeriali, ed entro centottanta giorni dalla loro entrata in vigore, le Regioni devono poi provvedere con propria legge all’individuazione le aree idonee, prevedendosi che nel caso di mancata emanazione della legge regionale o di mancata ottemperanza ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti con i citati decreti ministeriali, lo Stato è chiamato ad esercitare i propri poteri sostitutivi di cui all’art. 41 della legge n. 234/2012 (art. 20, co. 4, del d.lgs. n. 199/2021).

11.4. – Il comma 1 dell’art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 indica, alle lettere *a*) e *b*), quale deve essere «*in via prioritaria*» il contenuto dei decreti ministeriali di cui si è detto sopra.

In primo luogo, detti decreti devono «*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*» (lett. *a*)).

In secondo luogo, gli stessi decreti devono «*indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili*» (lett. *b*)).

11.5. – Le succitate disposizioni inducono il collegio a ritenere non fondato l’assunto da cui muove la società ricorrente, ovvero che il quadro normativo di riferimento sarebbe incompatibile con la possibilità di prevedere, per le aree idonee all’installazione di potenza eolica e fotovoltaica, limiti alla superficie massima utilizzabile per l’ubicazione degli impianti espressi in percentuale sulla superficie dell’appezzamento di terreno.

La tesi, infatti, trova testuale smentita nelle disposizioni dell’art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, che prevedono che, nello stabilire i principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili, i decreti ministeriali ivi previsti dovranno, in via prioritaria, stabilire, proprio in riferimento alle aree idonee, tra le altre cose, «*la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie*».

Tale previsione è coerente con l’impostazione di fondo delle disposizioni contenute nell’articolo in esame, orientate al



concreto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), ma sempre tenendo conto delle esigenze, parimenti rilevanti, di «*minimizzare il relativo impatto ambientale*» e della «*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*» (cfr. commi 1, 3 e 4 dell'art. 20).

Dunque, proprio la normativa statale prevede, ed anzi impone (art. 20, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021), che sia definita, per le aree idonee, la massima porzione occupabile dagli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, trattandosi di previsione con ogni evidenza finalizzata a scongiurare che la pur incentivata diffusione della produzione di energia da fonti rinnovabili determini un eccessivo consumo di suolo.

11.6. – La tesi di parte ricorrente, secondo la quale l'art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011, come sostituito dal regolamento regionale n. 4 del 2022, non potrebbe essere interpretato nel senso di imporre misure massime di suolo occupabile nelle aree idonee, pena altrimenti il contrasto con la normativa statale in materia, è pertanto infondata, con conseguente necessità del rigetto del primo motivo di ricorso.

12. – Non meritevole di condivisione è anche il secondo motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente deduce che l'area di cui si discute, già utilizzata come cava di materiali inerti, sarebbe del tutto incolta, con conseguente inconfigurabilità di pregiudizi alla continuità dell'attività di coltivazione agricola e pastorale, né rientrerebbe tra le aree indicate dalla parte strutturale del PRG come di particolare interesse agricolo.

La circostanza della definitiva perdita della vocazione agricola del terreno è smentita dalle fotografie riportate nella memoria di replica del Comune di Orvieto, che documentano che i terreni di cui si discute sono stati utilizzati a fini agricoli nel 2008, nel 2017, nel 2022 e nel 2023.

Ad ogni modo, la circostanza che in passato gli stessi abbiano ospitato una cava temporanea di inerti non è decisiva nel senso voluto dalla società ricorrente, risultando dagli atti di causa che, alla cessazione dell'attività estrattiva, gli stessi sono stati completamente riambientati, come da verbale di collaudo definitivo del 10.12.2001, che attesta la cessazione delle operazioni di cava e l'avvenuto ripristino ambientale dell'area.

Per l'effetto, le aree di cui si controverte sono state pienamente restituite alla loro destinazione agricola.

Né assume rilievo, per quello che qui interessa, la circostanza che l'area non sia ricompresa tra quelle indicate dalla parte strutturale del PRG come di particolare interesse agricolo. Quest'ultima eventualità avrebbe semmai giustificato la sua individuazione come area non idonea, con applicazione delle regole associate a tale qualità in riferimento all'installazione degli impianti per la generazione di energia da fonti rinnovabili, ma la circostanza che non si tratti di area di particolare interesse non esclude la sua attuale destinazione agricola.

Il secondo motivo di ricorso deve dunque essere respinto.

13. – Quanto evidenziato rispetto al primo motivo di ricorso porta a ritenere infondata anche la terza censura.

Con essa, la società ricorrente deduce che il provvedimento impugnato, traducendosi sostanzialmente nella qualificazione come non idonea del 95% dell'area di cui si controverte, contrasterebbe con la regola di cui all'Allegato 3, lett. d), delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con il d.m. del 10.09.2010, secondo la quale l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve configurarsi come divieto preliminare o come impedimento assoluto, dovendo comunque l'amministrazione verificare caso per caso se l'impianto progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzato.

Le disposizioni contenute nelle Linee guida appena citate, però, concernono il regime delle aree non idonee, stabilendo che, anche quando sia presentata una domanda di autorizzazione all'installazione di impianti di generazione di energia da fonti rinnovabili su aree qualificate come non idonee, quest'ultima circostanza non possa costituire un impedimento assoluto al rilascio del titolo abilitativo.

Infatti, secondo quanto stabilito dal citato decreto ministeriale, mentre l'idoneità o la non idoneità di un'area è da ritenersi funzionale alla accelerazione ed alla semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio, la qualificazione di un'area come non idonea non può giustificare, di per sé soltanto, l'immediato rigetto della domanda e configurarsi come divieto preliminare, imponendosi comunque di verificare in concreto, caso per caso, attraverso l'istruttoria procedimentale, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione del sito.

Dunque, fermo quanto appena precisato con riguardo al regime delle aree non idonee, per le aree idonee, come si è già visto, la legge statale prevede espressamente che sia stabilita (con i decreti ministeriali di cui al primo comma dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021) «*la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie*».

Di conseguenza, la previsione, per le aree idonee, di una porzione massima di suolo occupabile per unità di superficie non potrà essere considerata in contrasto con la condizione giuridica di tali aree, non traducendosi in un impedimento assoluto e generalizzato, escluso dalle disposizioni statali con riguardo alle aree non idonee.

14. – Con riguardo al quarto motivo di ricorso, il collegio osserva quanto segue.

14.1. – Sunprime ha impugnato, in via subordinata, l'art. 6 del regolamento regionale n. 7 del 2011, come sostituito dal

regolamento regionale n. 4 del 2022, sostenendo che, qualora l'interpretazione data a detto articolo dal Comune di Orvieto fosse l'unica possibile – e dunque nell'impossibilità di interpretare la disposizione nel senso che essa non si applichi ai progetti di impianti FER ubicati su aree agricole qualificate come idonee dall'art. 20, co. 8, del d.lgs. n. 199/2021 –, allora la disposizione regolamentare dovrebbe essere ritenuta illegittima per violazione delle norme statali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, che non prevedrebbero limitazioni circa la misura massima di suolo occupabile con i moduli fotovoltaici, ed al d.m. del 10.09.2010, che ha demandato alla Regione l'individuazione delle aree non idonee all'interno delle sole aree particolarmente sensibili o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio di cui all'allegato 3, lett. f), nel rispetto di quanto previsto dall'art. 12, co. 7, del d.lgs. n. 387/2003 (secondo il quale le zone classificate come agricole dai piani urbanistici non possono essere genericamente considerate non idonee) e del principio secondo cui 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.

14.2. – Le considerazioni svolte nei paragrafi che precedono (in particolare nei punti 11 e 13) inducono a ritenere le doglianze formulate dalla società ricorrente prive di fondamento sostanziale.

Non può infatti fondatamente sostenersi che le norme statali (in particolare l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021) non contemplano limitazioni circa la misura massima di suolo occupabile con i moduli fotovoltaici, e ciò in quanto, come già sottolineato, proprio l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, nel demandare a uno o più decreti ministeriali la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilisce che il contenuto di detti criteri debba riguardare, tra le altre cose e «*in via prioritaria*», l'indicazione della massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie.

Allo stesso modo, una preclusione alla previsione della misura della massima porzione di suolo occupabile nelle aree idonee non può provenire dalle regole per l'individuazione delle aree non idonee di cui al d.m. del 10.09.2010, che stabilisce che tale individuazione 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, lasciando impregiudicata la necessità di evitare fenomeni come l'eccessivo consumo e l'impermeabilizzazione del suolo che, con ogni evidenza, costituiscono la ragione delle previsioni limitative della superficie di suolo occupabile.

14.3. – Potrebbe semmai porsi la questione, in vero non specificamente dedotta da Sunprime quale motivo di ricorso, dell'idoneità della fonte regolamentare regionale, nelle more della emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, a stabilire la massima porzione di suolo occupabile dagli impianti per unità di superficie.

A tale proposito, è utile ricordare che l'art. 117, co. 3, della Costituzione devolve alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", spettando dunque in tale materia alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Come rilevato anche in dottrina, con riguardo al tema della definizione dei principi fondamentali, detta materia ha assunto connotati del tutto peculiari in relazione alla prassi legislativa – inaugurata con il d.lgs. n. 387/2003 (art. 12, co. 10), proseguita con il d.lgs. n. 28/2011 (artt. 5, 6 e 14) e da ultimo reiterata con il d.lgs. n. 199/2021 (art. 20, più volte citato) – di rinviare a tale fine ad atti di normazione secondaria come le linee guida adottate con decreto ministeriale.

Con particolare riferimento alle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili emanate con il decreto ministeriale del 10.09.2010 in attuazione dell'art. 12, co. 10, del d.lgs. n. 387/2003 e richiamate anche dal decreto legislativo n. 28/2011, la Corte costituzionale, con sentenza n. 46 del 2021 (ma si vedano anche le precedenti sentenze n. 189 e n. 11 del 2014, n. 62 del 2013, n. 168 e n. 344 del 2010), ha chiarito che si tratta di «*atti di normazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Pertanto essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012) ed hanno carattere vincolante (sentenza n. 106 del 2020)*».

Dunque, nella materia di cui si discute, le previsioni delle linee guida emanate con decreto ministeriale al quale la fonte primaria rinvia, pur essendo poste da una fonte sub-legislativa e non potendo assurgere al rango di normativa interposta, vengono ad integrare strettamente, in un settore squisitamente tecnico, la normativa primaria, costituendo un corpo unico con la disposizione legislativa che le prevede e rappresentandone la «*necessaria integrazione*», ovvero il completamento tecnico del principio, senza per questo diventare "dettaglio" (Corte cost., n. 11 del 2014 e n. 189 del 2014, citt.).

Fatte queste premesse in relazione alla funzione delle linee guida emanate con atto sub-legislativo a completamento delle disposizioni di principio della legge statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, per quello che in questa sede interessa deve osservarsi che ad oggi (e, comunque, all'epoca dell'adozione dei provvedimenti in questa sede impugnati), pur essendo scaduto il termine di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, i decreti ministeriali ivi previsti non sono stati ancora adottati.

Mutuando le parole usate dalla Corte costituzionale nelle sentenze sopra richiamate, manca, dunque, quella «*necessaria*

integrazione» richiesta dall'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, peraltro in riferimento ad aspetti della disciplina di principio che lo stesso legislatore ha previsto che debbano essere stabiliti «*in via prioritaria*», tra i quali figura quello riguardante la massima porzione di suolo occupabile dagli impianti per unità di superficie.

In un tale situazione non potrebbe ritenersi che, in attesa della emanazione dei decreti ministeriali, la materia in questione rimanga priva di normazione di principio in relazione a profili che il legislatore statale ritiene di rilevanza tale da richiederne la definizione prioritaria, giacché, altrimenti, nelle aree idonee *ex lege* le Regioni finirebbero per dover autorizzare l'installazione degli impianti senza limiti di copertura delle superfici, contravvenendo così alla chiara – seppur incompleta – indicazione della legislazione statale.

Può dunque trarsi la conclusione che, in mancanza della compiuta integrazione dei principi fondamentali della materia attraverso l'emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021, disposizioni come l'art. 6 del regolamento regionale dell'Umbria n. 7 del 2011, come sostituito dal regolamento regionale n. 4 del 2022, desumendo comunque i principi fondamentali dalla materia dalla legislazione statale vigente, realizzino in via suppletiva, con fonte sub-legislativa in attesa della fonte sub-legislativa statale, quella «*necessaria integrazione*» richiesta dalla normativa primaria, senza peraltro tradire, per i profili che qui interessano, i limiti della stessa norma primaria statale, giacché, come si è visto, anche i decreti ministeriali da emanarsi ai sensi della disposizione sopra richiamata dovranno stabilire la massima porzione di suolo occupabile, per unità di superficie, dagli impianti di cui si discute. Ciò secondo un meccanismo non dissimile – salvo che per la fonte sub-legislativa già prevista dallo stesso art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 199/2021 – da quello indicato dall'art. 1, co. 3, della legge n. 131/2003 per l'esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie di legislazione concorrente.

15. – In conclusione, il ricorso di Sunprime deve essere respinto.

16. – La particolare complessità delle questioni trattate induce il collegio a disporre la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

