

Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 13 maggio 2025, n. 9158 - Erg Solar Holding S.r.l. (avv.ti Comandè, Puccio e Caradonna) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

(Omissis)

FATTO

1.) La ricorrente ERG Solar Holding S.r.l. è parte di un primario gruppo industriale attivo nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (eolica e solare).

La società ricorrente ha esposto di aver già realizzato ed esercito, nonché di essere in procinto di realizzare e di avere intenzione di realizzare ed esercire anche in futuro, impianti fotovoltaici a terra per la produzione di energia elettrica (*"Impianti FTV"*).

1.1.) La società ricorrente ha, inoltre, esposto di avere in corso alcune iniziative per le quali avrebbe ottenuto la soluzione di connessione alla rete di trasmissione nazionale da parte del gestore ed avrebbe stipulato contratti idonei ad acquisire la disponibilità giuridica delle aree dove sviluppare i progetti relativi agli Impianti FTV, pur non avendo ancora avviato il relativo iter amministrativo di autorizzazione.

1.2.) Secondo quanto riferito dalla società ricorrente, l'iniziativa riguarderebbe un progetto da realizzare nella Regione Puglia, precisamente in Ascoli Satriano, e relativo ad un impianto FTV della potenza di 11,00 Mw.

Detto progetto, in particolare, dovrebbe collocarsi in un'area con destinazione urbanistica agricola e, per tale ragione, risulterebbe direttamente inciso da quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024, che stabilisce che *"In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: [...] d) 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 tessa ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199"*.

1.3.) La società ricorrente ha altresì evidenziato che il divieto di realizzazione di Impianti FTV in area agricola è stato introdotto dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, recante *"Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale"*, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 (*"d.-l. agricoltura"*), mediante la previsione del comma 1-bis dell'articolo 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, recante *"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"*.

In particolare, l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, oltre a introdurre il suddetto divieto, ha anche previsto alcune esclusioni per progetti ubicati in siti specifici, nelle quali, tuttavia, non rientra il progetto che la società ricorrente avrebbe intenzione di realizzare.

Il progetto in questione, peraltro, neppure potrebbe godere della salvaguardia prevista dal regime transitorio di cui all'articolo 5, comma 2, del d.-l. agricoltura, essendo quest'ultimo applicabile unicamente *"ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi"*.

1.4.) Secondo la prospettazione della società ricorrente, il divieto di installazione di Impianti FTV in area agricola si estenderebbe a tutti i progetti fotovoltaici attualmente in esercizio in aree di tal guisa, nella misura in cui alle società che esercitano gli impianti sarebbe interdetta la possibilità di un loro ampliamento territoriale, con totale ribaltamento del regime normativo rispetto a quello delineato dal d.lgs. n. 199/2021 prima delle modifiche introdotte con il d.-l. agricoltura. In particolare, erano state classificate come "aree idonee" le aree agricole racchiuse in un perimetro i cui punti di ampiezza pari a un massimo di cinquecento metri, con conseguente applicazione del regime autorizzativo semplificato a mente di quanto previsto dall'articolo 22 del medesimo d.lgs. n. 199/2021.

2.) La società ricorrente, con la proposizione del ricorso in esame affidato a quattro differenti motivi, ha impugnato in principalità l'articolo 1 del d.m. del 21 giugno 2024, lamentandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, e ne ha chiesto l'annullamento.

In via subordinata, è stata poi prospettata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis del d.lgs. n. 199/2021 per violazione degli articoli 9, 41, 77, comma 2, e 117, commi 1 e 3, della Costituzione.

2.1.) Con il primo motivo di ricorso è stata contestata la legittimità dell'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21

giugno 2024 per “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 20, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 199/2021 – Violazione e falsa applicazione dell’art. 12 comma 7 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 – 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*”.

In particolare, con tale mezzo di gravame è stata lamentata l’illegittimità dell’articolo 1, comma 2, lett. d), del gravato decreto ministeriale per violazione dell’articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021, sull’assunto che tale disposizione normativa abbia attribuito all’amministrazione ministeriale unicamente il compito di stabilire principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili (“*impianti FER*”), 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 di cui all’articolo 20, comma 8, del medesimo d.lgs. n. 199/2021.

Nessuna delega, per converso, sarebbe stata attribuita all’amministrazione ministeriale ai fini della individuazione di aree completamente interdette all’installazione di Impianti FTV.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, il d.m. del 21 giugno 2024, quale espressione dell’esercizio della delega legislativa di cui all’articolo 20, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 199/2021, non avrebbe potuto essere utilizzato come veicolo giuridico per dare attuazione anche all’articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, indicando le aree nelle quali è vietata l’installazione di Impianti FTV.

La società ricorrente, con un distinto profilo di censura, ha poi contestato la legittimità della gravata disposizione del decreto ministeriale impugnato per contrasto con l’articolo 12, comma 7, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, 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*”.

Detta previsione normativa, che costituisce attuazione degli obblighi discendenti dalla direttiva 2001/77/CE (integrandola con i principi di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione in materia di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”), prevede una ammissibilità generalizzata per l’installazione di impianti FER in area agricola, fatte salve eventuali limitazioni ponderate caso per caso al ricorrere delle condizioni di cui al secondo periodo del comma 7.

Di contro, quanto previsto dall’articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024 non troverebbe alcun fondamento nella direttiva 2018/2001/UE, né nei criteri fissati dalla legge delega (legge 22 aprile 2021, n. 53).

Pertanto, nel caso in cui la suddetta gravata previsione non sia suscettibile di essere interpretata nel senso che il divieto di installazione di Impianti FTV in area agricola trovi applicazione solo nei limiti fissati dal secondo periodo del comma 7, dell’articolo 12 del d.lgs. 387/2003, la stessa risulterebbe illegittima per violazione dell’articolo 117, commi 1 e 3, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, ai vincoli derivanti dalla direttiva 2018/2001/UE e alle previsioni dello stesso articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003.

2.2.) La società ricorrente, con il secondo motivo di ricorso, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 – nella misura in cui non sia possibile accedere a una lettura costituzionalmente orientata di tale previsione normativa – per “*violazione e falsa applicazione dell’art. 77, comma secondo, della Costituzione*”.

Secondo la tesi della società ricorrente, dalla disamina del “Preambolo” al d.-l. agricoltura si evincerebbe che l’iniziativa governativa da cui ha preso le mosse l’approvazione dell’articolo 5, comma 1, del menzionato decreto-legge – che, come visto, ha introdotto il contestato comma 1-bis dell’articolo 20 del d.lgs. 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, 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; peraltro, 4 milioni di ettari di terreni agricoli risulterebbero attualmente abbandonati.

La società ricorrente ha anche asserito che al 2023 risulterebbero installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW, di cui, secondo i dati del GSE, 9,2 GW sarebbero imputabili a impianti FTV a terra che utilizzano 16.400 ettari di terreno, equivalenti solo allo 0,05% del territorio nazionale oppure allo 0,13% della SAU.

A detta della società ricorrente, l’installazione degli 84 GW di cui al Piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari di terreno – 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 – equivalenti allo 0,2% del territorio italiano ovvero allo 0,4% della SAT.

Si tratterebbe, quindi, 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.

La società ricorrente, quindi, ha posto in rilievo come il dato fattuale posto dal Governo a fondamento dell’introduzione del contestato divieto di installazione di impianti FER, ossia il depauperamento dei suoli agricoli, sia in realtà carente, stante la incidenza minimale dei suoli agricoli destinabili alla installazione dei moduli fotovoltaici a terra rispetto alla SAT (ma anche in relazione alla minor quota di suoli agricoli abbandonati), nonché in ragione del fatto che il

perseguimento degli obiettivi europei deve avvenire mediante una combinazione di soluzioni tecnologiche che utilizzino anche immobili o infrastrutture già esistenti, con la conseguenza che solo una quota parte dei suoli agricoli risulterà interessata dalla installazione di impianti FER.

Infine, secondo quanto riferito dalla società ricorrente alla luce dei dati riportati nel motivo di gravame in esame, l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto con il d.l. agricoltura e poi traslato nel d.lgs. n. 199/2021, risiederebbe nella carenza, *ab origine*, dei requisiti di necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per il legittimo ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

2.3.) Con il terzo motivo di ricorso è stata lamentata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 per *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 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 disposizione normativa contestata, nell'introdurre un divieto generalizzato di installazione di nuovi impianti FTV con moduli collocati a terra e il divieto di aumentare l'estensione di quelli esistenti nelle aree classificate come agricole dai piani urbanistici – tale in quanto non vengono previste distinzioni in funzione delle differenti tecnologie utilizzabili e dell'effettivo pregio agricolo o paesaggistico e ambientale dei siti da assoggettare a divieto – si porrebbe innanzitutto in contrasto con il parametro di costituzionalità dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 contrasterebbe 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 medesimo d.lgs. n. 199/2021.

Sotto altro profilo, l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente della *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*.

In particolare, la disposizione normativa tacciata di incostituzionalità si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'articolo 12, comma 7, del d.lgs. n. 387/2003 – che costituisce attuazione dei principi statali e eurounitari (direttiva 2001/77/CE) nella richiamata materia concorrente di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione – 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”*.

A fronte della presenza, all'interno dell'ordinamento, di una siffatta previsione normativa, l'introduzione di un divieto generalizzato di installazione di Impianti FTV in area agricola risulterebbe porti in patente contrasto con i principi statuali rettori della materia.

La sussistenza di un siffatto contrasto, peraltro, risulterebbe viepiù evidente considerando quanto previsto dalle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010 (*“Linee Guida”*) – introdotte in attuazione del citato articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003 e considerate dalla giurisprudenza costituzionale quali principi fondamentali della materia legislativa concorrente della *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”* – secondo le quali (allegato 3) *“ai sensi dell'articolo 12, comma 7, 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 circostanza per cui l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 sia contenuto in un corpo normativo dichiaratamente attuativo della direttiva 2018/2001/UE non è di per sé sufficiente a dissipare i dubbi di costituzionalità di tale disposizione, in quanto la stessa non trova fondamento né nella direttiva oggetto di trasposizione, né men che meno nella legge delega n. 53/2021.

2.4.) Con il quarto motivo di ricorso è stata lamentata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 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.”*.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto di 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 sul perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente. Sul punto, infatti, giova evidenziare che l'articolo 15 della direttiva 2018/2001/UE 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 [...]”*.

L'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, invero, sarebbe tutt'altro che una forma di esercizio “proporzionato” della potestà legislativa *ratione materiae*.

Detta previsione normativa, inoltre, violerebbe il principio di integrazione delle tutele – riconosciuto, sia a livello europeo dall'articolo 11 del TFUE, sia a livello nazionale dall'articolo 3-quater del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (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 quella del paesaggio (nello specifico dell’ambiente e del contesto agricolo) non potrebbero essere considerate alla stregua di valori contrapposti rispetto alla diffusione delle fonti rinnovabili, sia sotto il profilo della tutela dell’ambiente, sia sotto quello della tutela dell’iniziativa economica privata.

Oltretutto, a fronte del fatto che l’articolo 9 della Costituzione dispone che la tutela dei valori ambientali deve essere perseguita “*anche nell’interesse delle future generazioni*”, l’articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 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 di tutela non fossero tra loro compatibili mediante l’introduzione di parametri di valutazione idonei a stabilire, caso per caso, quando e dove consentire o meno la collocazione degli impianti FTV in area agricola.

3.) Le amministrazioni intimare si sono costituite in resistenza nel presente giudizio e, con memoria depositata in data 19 ottobre 2024, hanno eccepito l’infondatezza del gravame.

In particolare, secondo la prospettazione difensiva delle amministrazioni ministeriali, il perimetro della delega legislativa in favore dell’amministrazione ministeriale, per come individuato dall’articolo 20, commi 1 e 5, del d.lgs. n. 199/2021 – nel quale rientra la individuazione di principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti FER, nel rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull’ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio – giustificerebbe il richiamo, all’interno del d.m. del 21 giugno 2024, della disposizione di cui all’articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, in quanto funzionale a completare la cornice di riferimento della disciplina per la individuazione delle aree nelle quali è possibile installare gli impianti FER, in un’ottica di riordino, semplificazione e coordinamento degli atti normativi di riferimento.

Le amministrazioni resistenti, inoltre, hanno posto in rilievo che il d.m. del 21 giugno 2024 non costituirebbe strumento di “attuazione” dell’articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, in quanto tale disposizione normativa – di rango primario e introdotta con legge ordinaria, benché in un momento successivo rispetto al testo originario del d.lgs. n. 199/2021 – spiegherebbe i propri effetti all’interno del medesimo d.lgs. n. 199/2021.

Per tali ragioni, quindi, la sospensione del d.m. del 21 giugno 2024 non produrrebbe alcun effetto utile per la società ricorrente, atteso che le Regioni sono comunque tenute a legiferare all’interno del quadro normativo delineato dalla normativa primaria, venendo in rilievo una materia di competenza legislativa concorrente, quale la “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”, di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione.

D’altronde, il rimando operato nel gravato decreto ministeriale, lungi dal volere introdurre un divieto generalizzato di portata innovativa, troverebbe ragione in forza della *ratio* del medesimo provvedimento impugnato, teso tra l’altro a fornire agli operatori del settore chiare indicazioni sulla individuazione sia delle superfici e aree ove poter ubicare i progetti di impianti FER, sia di quelle in cui ciò risulta precluso.

Oltretutto, atteso che la normativa regionale avrebbe dovuto essere adottata in un termine stringente previsto dalla legge, la modifica del d.lgs. n. 199/2021 ad opera del d.-l. agricoltura rivestiva sicuramente un carattere di assoluta urgenza.

Secondo la prospettazione difensiva delle amministrazioni resistenti, la disciplina complessiva sulla individuazione delle aree e superfici inerenti agli impianti FER denota un assoluto favor per lo sviluppo di detti impianti, così come l’assegnazione alle Regioni di quote vincolanti di produzione di energia da fonti rinnovabili renderebbe palese l’infondatezza delle censure ricorsuali, non potendo essere predicato alcun contrasto con la disciplina sovranazionale in relazione alla massima diffusione degli impianti FER.

Peraltro, la disciplina dettata dal d.m. del 21 giugno 2024 è stata approvata previa intesa in sede di Conferenza Unificata, frutto di un lungo *iter* segnato da plurimi confronti con gli enti locali e i Ministeri concertanti (Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e Ministero della cultura), indice di garanzia della necessaria e ponderata valutazione dei differenti interessi attribuiti alla cura delle amministrazioni coinvolte, nonché del rispetto dei principi di derivazione eurounitaria applicabili *ratione materiae*.

4.) La società ricorrente, con memoria depositata in data 30 dicembre 2024, ha specificato le proprie doglianze, controdedotto alle difese articolate dalle amministrazioni resistenti e insistito per l’accoglimento del ricorso.

5.) All’udienza pubblica del 5 febbraio 2025 la causa è stata discussa.

Il Collegio, nel corso della discussione, 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, anche relativamente alle censure inerenti al contestato divieto di installazione di impianti FER in area agricola, laddove non risultasse comprovato che i progetti insistono su aree aventi una effettiva destinazione agricola, e ciò è stato fatto constare nel verbale d’udienza.

All’esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO



1. Il Collegio, in via preliminare, ritiene di poter superare i rilievi d'ufficio con i quali, all'udienza pubblica del 5 febbraio 2025, era stata prospettata l'inammissibilità del presente gravame per carenza di interesse.

Infatti, dalla documentazione versata in atti dalla società ricorrente – e segnatamente, dal certificato di destinazione urbanistica n. 159/2024, rilasciato dal Comune di Ascoli Satriano (cfr. doc. 5 della produzione di parte ricorrente) – risulta che le aree interessate dal progetto inerente alla realizzazione di un impianto FTV nel territorio della regione Puglia ricadono nella zona E del Piano urbanistico generale del Comune di Ascoli Satriano, classificata come “Zona per attività agricole” e nella quale risultano ammesse anche attività produttive quali, *inter alia*, il trasporto di energia.

1.1. Atteso che le censure articolate con il ricorso in esame appuntano sulla illegittimità dell'introduzione di un divieto generalizzato alla realizzazione di impianti FTV in aree classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, la società ricorrente risulta, già in base a una valutazione prognostica, negativamente incisa, in via diretta e immediata, dalla previsione dell'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024, con la quale è stata data attuazione all'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

Infatti, il progetto che la società ricorrente intende realizzare non rientra tra quelli per i quali trova applicazione lo specifico regime di salvaguardia dettato dall'articolo 5, comma 2, del d.l. agricoltura, atteso che all'atto della sua entrata in vigore non era stata ancora avviata alcuna procedura amministrativa necessaria all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio dell'impianto FTV da realizzare su un'area agricola localizzata nell'ambito del territorio del comune di Ascoli Satriano.

1.2. Ad avviso del Collegio, l'introduzione del suddetto divieto ad opera del gravato decreto ministeriale non costituisce il frutto di una autonoma scelta discrezionale delle amministrazioni ministeriali resistenti, ma risulta essere attuazione di quanto previsto dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, a sua volta correlato al disposto dell'articolo 5 del d.l. agricoltura.

1.3. Tale aspetto avvalorava la ammissibilità della iniziativa giudiziale proposta dalla società ricorrente, tenuto anche conto del fatto che il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, all'articolo 1, comma 2, ha previsto che le Regioni individuino all'interno dei rispettivi territori anche 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”.

1.4. Pertanto, diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, l'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024 costituisce senz'altro strumento di attuazione dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, per le seguenti ragioni:

- la disposizione normativa primaria testé richiamata (*i.e.*, l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021) definisce il perimetro delle aree agricole nelle quali è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee prevista dall'articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 e individuando in maniera specifica altre aree sulla scorta di criteri di carattere finalistico (si pensi, ad esempio, alla realizzazione di impianti FTV per la costituzione di comunità energetiche rinnovabili ovvero ai progetti attuativi delle altre misure di investimento del PNRR). Al di fuori di tale perimetro oggettivo risulta vietata, in via generale, l'installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra;

- l'intervento definitorio operato dalla fonte normativa primaria, tuttavia, presenta un carattere transeunte, essendo destinato a valere solo nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni che, a riguardo, dovranno legiferare sulla base dei criteri e delle modalità stabilite dai decreti di cui all'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021, ossia sulla scorta dei criteri e delle modalità stabilite dal gravato d.m. del 21 giugno 2024;

- è per tale ragione, invero, che il divieto di realizzare impianti FTV in area agricola risulta pedissequamente ribadito dall'articolo 1, comma 2, lett. d), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, come risulta dalla piana lettura del testo di tale disposizione, in forza della quale è stato stabilito che le aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra coincidono con le aree agricole per le quali un siffatto divieto è stato sancito dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021;

- a conferma del fatto che il divieto di installazione di impianti FTV in area agricola sancito dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 trovi piena attuazione nel nuovo contesto normativo e regolamentare proprio ad opera del gravato d.m. del 21 giugno 2024, vale evidenziare che le Regioni, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, di tale decreto ministeriale, sono chiamate a individuare, con propria legge ed entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, tutte le aree indicate dall'articolo 1, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024. Si tratta, come visto, non solo delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER, ma anche delle aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra;

- ciò significa che terminata la fase di prima applicazione della disciplina dettata dall'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021 – ossia, quella che precede l'adozione dei decreti ministeriali indicati dall'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021 e già esauritasi con l'adozione del decreto ministeriale impugnato nel presente giudizio – l'attuazione del divieto di installazione di impianti FTV in area agricola nel nuovo contesto normativo e regolamentare dipende dall'applicazione delle disposizioni recate dal gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024. Le Regioni, infatti, all'atto di individuare

con propria legge tutte le aree di cui all'articolo 1, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024, saranno necessariamente tenute ad esercitare la propria potestà legislativa conformandosi ai principi e ai criteri stabiliti dal titolo II del d.m. del 21 giugno 2024, come espressamente previsto dall'articolo 3, comma 1, di tale decreto.

1.5. Il decreto ministeriale impugnato rappresenta, inoltre, l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto in parola, 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, nell'ambito dei procedimenti amministrativi di autorizzazione, della compatibilità dei singoli interventi rispetto al soddisfacimento di ulteriori valori e interessi ordinamentali confliggenti con quelli che hanno condotto il legislatore ad introdurre il contestato divieto di installazione di impianti FTV in area agricola.

1.6. Merita, dunque, di essere 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"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1937 del 17 marzo 2022).

Risulta, pertanto, indubbia l'incidenza del divieto di installazione di impianti FTV in area agricola nella sfera giuridica della società ricorrente, nella sua qualità di operatore economico attivo nel mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili e intenzionato a realizzare tale tipologia di impianto in area agricola nel territorio della regione Puglia.

La attuale, diretta e concreta lesività del contestato divieto risulta sussistere nel caso di specie, in quanto lo stesso è suscettibile di precludere in radice la possibilità di realizzazione in area agricola di impianti FTV con moduli collocati a terra, laddove l'area interessata dall'intervento non rientri tra quelle, allo stato, individuate sulla base del combinato disposto dei commi 1-bis e 8 dell'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021 ovvero con quelle che, in futuro, le Regioni ricomprenderanno nel perimetro delle aree agricole nelle quali l'installazione dei predetti impianti sarà consentita.

2. Il Collegio, esaurita la disamina dei profili di rito e ritenuto ammissibile il gravame proposto dalla società ricorrente, non reputa meritevole di accoglimento il primo motivo di ricorso.

La società ricorrente, con tale mezzo di gravame, ha contestato la legittimità dell'articolo 1, comma 2, lett. d), del gravato decreto ministeriale sotto due ordini di profili: i) per violazione dell'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021, in quanto non sarebbe stata attribuita alcuna delega all'amministrazione ministeriale ai fini della individuazione di aree completamente interdette all'installazione di impianti FTV; ii) per violazione dell'articolo 12, comma 7, del d.lgs. n. 387/2003, atteso che tale disposizione normativa – peraltro, di derivazione eurounitaria – consente l'installazione di impianti FER in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

2.1. In proposito, è sufficiente evidenziare che la prospettata illegittimità del contestato divieto introdotto dall'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024 non discende da una autonoma determinazione amministrativa, ma promana dal combinato disposto dell'articolo 5 del d.-l. agricoltura e dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, di cui il gravato decreto ministeriale costituisce attuazione, come ampiamente esposto in precedenza.

Per tale ragione, dunque, neppure risulta meritevole di pregio il profilo di censura con il quale è stata contestata la violazione dell'articolo 12, comma 7, del d.lgs. n. 387/2003, posto che è da attribuire allo stesso legislatore la scelta (normativa) che ha condotto alla introduzione del divieto di realizzazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in aree classificate agricole ai sensi dei vigenti piani urbanistici.

A riprova del fatto che sia da ascrivere al legislatore (con i richiamati articoli 5 del d.-l. agricoltura e 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021) e non all'amministrazione delegata (con l'impugnato articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024), la scelta di superare la previsione recata dall'articolo 12, comma 7, del d.lgs. n. 387/2003, giova segnalare che tale parametro di legittimità, che la società ricorrente assume essere stato violato dalle amministrazioni ministeriali resistenti, è stato abrogato per effetto del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, recante *"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"*.

In particolare, l'articolo 14 del d.lgs. n. 190/2024, rubricato *"Disposizioni di coordinamento"*, al comma 8 stabilisce che *"L'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti è consentita nei limiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199"*. Emerge, pertanto, in maniera netta come il legislatore, per ciò che concerne la realizzazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in area agricola, abbia inteso superare il regime dettato dall'articolo 12, comma 7, del d.lgs. n. 387/2003, sancendo l'esclusiva applicazione del regime introdotto con l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 e di cui le previsioni del d.m. del 21 giugno 2024 costituiscono diretta attuazione.

3. Il Collegio, invece, ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 introdotto dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, così come prospettata dalla società ricorrente con il secondo, terzo e quarto motivo di ricorso, risulti non solo rilevante ai fini della definizione del presente giudizio, ma anche non manifestamente infondata per le seguenti ragioni di diritto.

I. Sulla impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs.

n. 199/2021

4. Il Collegio non ritiene che sia possibile operare un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, tentativo questo che ai fini della rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale deve essere ragionevolmente e consapevolmente escluso (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 262/2015; in senso conforme sentenze nn. 202/2023, 139/2022, 11/2020, 189, 133 e 78/2019, 42/2017).

Infatti, se è vero che *“le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...] ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”* (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 356/1996), nel caso di specie, la sola, possibile, interpretazione costituzionalmente orientata della contestata previsione normativa risulterebbe quella che considera privo di effettualità l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

4.1. In particolare, l'impossibilità di operare un'interpretazione conforme a Costituzione della anzidetta disposizione normativa discende dal suo chiaro tenore letterale e dalla portata del divieto con essa introdotto nell'ordinamento giuridico.

Infatti, l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, nel consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, circoscrive tale possibilità ai soli casi in cui, da un lato, l'area agricola coincida con alcune specifiche aree ritenute idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 – che, peraltro, ricomprendono anche le aree nelle quali sono già installati detti impianti (comma 8, lett. a), le quali possono essere interessate solo da interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, a condizione che non comportino incremento dell'area già occupata – o, dall'altro, l'intervento sia finalizzato alla creazione di una comunità energetica rinnovabile o sia correlato a progetti attuativi del PNRR o funzionali al perseguimento degli obiettivi di tale piano.

Dal tenore letterale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 risulta, quindi, che il legislatore nel “consentire esclusivamente” l'installazione degli impianti FTV con moduli collocati a terra nelle aree agricole coincidenti con quelle innanzi menzionate, ha sostanzialmente introdotto un divieto generalizzato di realizzare detti impianti su tutta la restante parte del suolo agricolo nazionale.

4.2. L'introduzione di una preclusione di tale ampiezza all'installazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in area agricola non risulta costituzionalmente compatibile, innanzitutto perché si pone in insanabile contrasto con l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, atteso che il contestato divieto è suscettibile di integrare una violazione dei *“vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”*.

In particolare, con il divieto generalizzato previsto dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 è stato completamente ribaltato il sistema previgente, plasmato dal principio di matrice eurounitaria della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (direttiva 2001/77/CE e 2009/28/CE). Tale principio, in particolare, dovrebbe trovare attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento degli impianti FER, con le sole eccezioni ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti (così, ad esempio, si è espressa la Corte costituzionale relativamente agli impianti di produzione di energia eolica, C. cost., sent. n. 224/2012).

Con il contestato divieto, viceversa, il legislatore ha specificamente individuato le aree agricole nelle quali è consentita l'installazione di impianti FTV con moduli collocati a terra e ha inibito, per la restante parte del suolo agricolo nazionale, la realizzazione di detti impianti: risulta, quindi, di piana evidenza che una siffatta preclusione viola il principio di massima diffusione di matrice eurounitaria, sottraendo in maniera ingiustificata una considerevole parte del territorio nazionale al perseguimento delle finalità sottese allo sviluppo energetico da fonti rinnovabili, in assenza di valide ragioni di tutela di specifici interessi pubblici – non potendo considerarsi tale l'invocato consumo indiscriminato del suolo – e senza che possa essere operata in concreto, nell'ambito dell'iter procedimentale di autorizzazione dell'impianto, la ponderazione con gli altri interessi confliggenti, anche di natura pubblicistica e, in parte, legati al perseguimento degli obiettivi unionali di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, sanciti dalla direttiva 2018/2001/UE.

4.3. Tali considerazioni pongono in evidenza anche il carattere non proporzionato della scelta legislativa, tenuto conto della ampiezza ed incisività del divieto rispetto al fine perseguito, il che corrobora l'impossibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente conforme dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

II. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

5. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente soddisfacente per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il terzo e quarto motivo di ricorso. La questione di legittimità costituzionale che il Collegio intende rimettere alla Corte costituzionale con la presente ordinanza risulta, dunque, fornita di rilevanza nel presente giudizio, atteso che l'articolo 1, comma 2, lett. d), dell'impugnato d.m. del 21 giugno 2024 costituisce attuazione della disposizione normativa qui sospettata di incostituzionalità, vale a dire l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, per le ragioni già esposte in precedenza e alle quali integralmente si rinvia.

Pertanto, dall'esito del giudizio di costituzionalità dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 dipende la legittimità del contestato divieto di cui all'articolo 1, comma 2, lett. d), del d.m. del 21 giugno 2024, nella misura solo nel caso di declaratoria di incostituzionalità della disposizione normativa primaria la previsione impugnata dalla società ricorrente potrebbe essere annullata, con conseguente venir meno della preclusione assoluta, ad oggi vigente, alla

realizzazione del proprio progetto sul suolo agricolo della regione Puglia.

III. Sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con il II motivo di ricorso.

6. La società ricorrente, con il secondo motivo di ricorso, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 per contrarietà all'articolo 77, comma 2, della Costituzione.

In particolare, è stata contestata la insussistenza dell'addotta ragione di straordinaria necessità e urgenza indicata nel preambolo del d.-l. agricoltura – data dalla necessità 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 milioni utilizzati), anche nell'ipotesi in cui gli obiettivi energetici nel territorio italiano dovessero essere soddisfatti esclusivamente mediante la 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.

6.1. Ad avviso del Collegio, in applicazione degli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, una simile prospettazione non risulta idonea a supportare una valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 rispetto a quanto previsto dall'articolo 77, comma 2, della Costituzione.

6.2. La Corte costituzionale, infatti, ha in plurime occasioni affermato che i casi in cui può predicarsi l'insussistenza dei requisiti di necessità e urgenza richiesti per la decretazione legislativa d'urgenza sono circoscritti alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi ovvero di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 170/2017, 287/2016, 72/2015, 22/2012, 93/2011, 355/2010; 128/2008 e 171/2007).

6.3. Tale verifica, inoltre, deve essere condotta in maniera non dissimile da quanto accade per il sindacato del giudice amministrativo sul vizio di eccesso di potere, ossia 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*” (cfr. Corte cost., sent. n. 22/2012).

6.4. Orbene, nel caso di specie, tenuto conto che con l'articolo 5, comma 1, del d.-l. n. 63/2024 – fonte originaria del contestato divieto, poi confluito nell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 – sono state dettate “*Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo*” e che tale decreto-legge è stato adottato in ragione della “*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*”, i presupposti di ritenuta necessità e urgenza sono stati individuati non solo nella esigenza di “*contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola*”, ma anche in quella 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*”.

6.5. 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.

6.6. Gli elementi addotti dalla società ricorrente a sostegno della ritenuta insussistenza delle ragioni di necessità e urgenza, in ragione della limitata porzione di territorio agricolo che potrebbe essere occupata per effetto della realizzazione degli impianti FER ricadenti nell'ambito oggettivo del contestato divieto, non consentono di giungere a conclusioni diverse, essendo un chiaro obiettivo dell'intervento legislativo operato con il d.-l. n. 63/2024 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.

IV. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il terzo e il quarto motivo di ricorso.

7. Il Collegio, per converso, ritiene che non siano manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla società ricorrente con il terzo e il quarto motivo di ricorso, con i quali è stata in sostanza lamentata la contrarietà dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 con:

- l'articolo 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2018/2001/UE 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 disposizione normativa sospettata di incostituzionalità, 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 il principio della massima diffusione degli impianti FER, affermato dalla direttiva 2009/28/CE, dalla direttiva 2001/77/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione

della quale è stato emanato il d.lgs. n. 199/2021. Sotto altro profilo, l'articolo 20, comma 1-bis. Del d.lgs. n. 199/2021 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'articolo 12, comma 7, del d.lgs. 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 articolo 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;

- gli articoli 9 e 41 della Costituzione, anche tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 15 della direttiva 2018/2001/UE, del principio di proporzionalità e dell'articolo 11 del TFUE: la scelta di introdurre un generale e indiscriminato divieto di realizzazione degli impianti FTV con moduli collocati 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.

7.1. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto *“dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”* e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili di matrice eurounitaria.

7.2. In proposito, risulta necessario richiamare tutte le previsioni normative vigenti nell'ordinamento giuridico eurounitario e suscettibili di assumere rilievo nella materia oggetto della presente controversia, da intendersi anche quale integrazione del quadro normativo di riferimento, in uno con le previsioni nazionali già richiamate in precedenza ed analizzate dal Collegio sin dalla esposizione dei motivi di ricorso, quale condizione di ammissibilità della rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

In particolare, devono essere presi in considerazione:

- l'articolo 3, par. 5, del TUE, a mente del quale *“Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini”*, di tal forma che, per questa via, l'Unione europea *“Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra”*;

- l'articolo 6, par. 1, del TUE, che 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'articolo 11 del TFUE che, muovendosi nella medesima direzione già tracciata dal richiamato articolo 6, par. 1, del TUE, sancisce 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);

- l'articolo 191 del TFUE, secondo il quale *“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;*

- *utilizzo accorto 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”*;

- l'articolo 192, par. 1, del TFUE, ai sensi del quale *“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'articolo 194 del TFUE, in forza del quale *“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”*.

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

Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 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. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 1° luglio 2014, in causa C-573/12, *Ålands vindkraft AB contro Energimyndigheten*, par. 78 e ss.; CGUE, sentenza del 13 marzo 2001, in causa C-379/98, *PreussenElektra AG contro Schleswag AG*, par. 73 e ss.).

7.2.2. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, peraltro, precisato che l'articolo 191 del TFUE si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'articolo 192 del 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'articolo 191 del 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 del TFUE; viceversa, l'articolo 191 del TFUE assume rilevanza allorché esso trovi attuazione nel diritto derivato (cfr. CGUE, Sezione Terza, sentenza del 4 marzo 2015, in causa C-534/13, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare et al. contro Fipa Group srl et al.*, par. 39 e ss.).

7.3. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'articolo 175 del TCE (ora articolo 192 del 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.

In particolare, nel preambolo della direttiva 2009/28/CE – con la quale il legislatore sovranazionale ha proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2001/77/CE – è stato *inter alia* considerato 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 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”.

7.4. Quanto affermato nei consideranda della direttiva 2018/2001/UE ha trovato poi concretizzazione normativa nelle previsioni dell'articolo 3 della direttiva, rubricato “Obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030”.

Il legislatore unionale, infatti, ha previsto un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030, stabilendo che “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”.

7.5. Il regolamento 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'articolo 192 del TFUE, ha poi istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, sul 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 [...].

7.5.1. Tale regolamento ha, quindi, sancito che “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” (articolo 1), precisando altresì che per 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” (articolo 4).

7.5.2. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento 2021/1119/UE “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”.

7.6. 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.

7.7. La direttiva (UE) 2023/2413, per tali ragioni, ha anche introdotto disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per assicurare che i contributi nazionali forniti rispettino il perseguimento dell'obiettivo complessivo dell'Unione in relazione alla produzione di energia rinnovabile per il 2030. Sono state, inoltre, previste zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché specifiche procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

7.8. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 del TFUE, costituisce 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, 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 nella materia in questione.

7.8.1. In particolare, il legislatore unionale, nel configurare un siffatto meccanismo, ha considerato 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 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 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 [...].

7.8.2. Il meccanismo di governance previsto dal regolamento 2018/1999/UE, nella formulazione conseguente alle modifiche apportate con l'articolo 2 della direttiva 2023/2413/UE, prevede, tra l'altro, che:

- "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 [...]" (articolo 3, paragrafo 1):

- "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" (articolo 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 (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'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001" (articolo 5);

- "[...] 3. 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 [...]" (articolo 32).

7.9. Come già esposto in precedenza, il d.lgs. 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 "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" (articolo 1, commi 1 e 2).

In vista del perseguimento di tali finalità, il d.lgs. n. 199/2021 reca "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" (articolo 1, comma 3).

7.10. Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex multis*, Corte cost. sentenze nn. 121/2022, 77/2022, 106/2020, 286/2019, 69/2018, 13/2014 e 44/2011), 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" (cfr., in particolare, Corte cost., sentenza n. 13/2014).

7.11. La disciplina originariamente contenuta nell'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcun divieto generalizzato rispetto alla realizzazione di impianti FER su terreni classificati come agricoli dai vigenti piani urbanistici. L'articolo 20, comma 3, di tale decreto, in effetti, stabilisce 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, pur prendendo espressamente in considerazione l'esigenza di approntare tutela alle aree agricole, da un lato non pone alcuna preclusione assoluta all'installazione di impianti FER su tale tipologia di siti e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabili costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti FER.

L'articolo 20, comma 7, del d.lgs. n. 199/2021, inoltre, prevede 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, poi, nell'individuare transitoriamente le aree ritenute idonee alla installazione di impianti FER, stabilisce quanto segue "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”.

7.12. L'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 ha, di contro, determinato un radicale mutamento di regime rispetto all'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'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”.

7.13. Pertanto, successivamente alle modifiche introdotte nel d.lgs. n. 199/2021 ad opera dell'articolo 5, comma 1, del d.-l. 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 aeroportuali;
- 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.

7.14. Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, sulla generalità dei terreni classificati agricoli (pari a circa la metà della superficie del territorio italiano) risulta preclusa la realizzazione di qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, residuando, di fatto, unicamente la possibilità di realizzare interventi consistenti nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione di impianti già esistenti, sempre che ciò non comporti consumo di ulteriore terreno agricolo.

7.15. Se è vero che il divieto introdotto dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 non riguarda i progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, è pur vero che detti progetti non comprendono, né esauriscono, tutti quelli necessari al raggiungimento dei *target* previsti dal PNIEC, che rappresenta lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per il conseguimento degli obiettivi vincolanti fissati dall'Unione europea in relazione alla quota di energia rinnovabile che deve essere assicurata dai singoli Stati membri nel contesto dell'Unione dell'energia.

Già tale circostanza evidenzia come la previsione di un divieto di portata pari a quella stabilita dalla disposizione normativa sospettata di incostituzionalità rischi di mettere seriamente in pericolo il conseguimento degli obiettivi energetici unionali.

L'applicazione di un siffatto divieto, invero, si appalesa suscettibile di sottrarre una larga porzione del territorio agricolo nazionale a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica, senza che siano prevedibili e siano stati vagliati i potenziali effetti sul rispetto delle traiettorie stabilite in sede unionale in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili che deve essere assicurata dall'Italia.

Oltretutto, in considerazione dello stato di attuazione della disciplina dettata dall'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 lascia alle Regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto del divieto in questione risulta del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti FER che, in base a quanto previsto dall'articolo 15-ter, par. 1, secondo periodo, della direttiva 2018/2001/UE, 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”.

7.16. Peraltro, si è già avuto modo di porre in evidenza che, in forza dell'articolo 32 del regolamento 2018/1999/UE, laddove la Commissione europea ritenga che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non siano stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 risultino al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali, saranno interessati dall'esercizio degli specifici poteri della Commissione europea.

Tali Stati, in particolare, entro un anno dalla valutazione della Commissione europea saranno tenuti ad adottare misure supplementari (articolo 32, paragrafo 3, del regolamento 2018/1999/UE), tra le quali è incluso anche il 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 con moduli collocati a terra, laddove si risolve in un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, potrebbe far sorgere in capo allo Stato italiano l'obbligo di adottare misure supplementari, il cui impatto sulle finanze pubbliche potrebbe non essere trascurabile.

Giova, inoltre, evidenziare che la mera adozione delle misure supplementari richieste dalla Commissione europea potrebbe non essere sufficiente a riallineare lo Stato italiano sulle traiettorie unionali in tema di energia rinnovabile, come risulta dall'articolo 32, paragrafo 2, secondo capoverso, del regolamento 2018/1999/UE, a mente del quale *“Qualora le misure nazionali risultino insufficienti, la Commissione, se opportuno, propone misure ed esercita i propri poteri a livello unionale in aggiunta a tali raccomandazioni al fine di assicurare, in particolare, il conseguimento del traguardo dell'Unione al 2030 sul versante dell'energia rinnovabile”*.

7.17. Il divieto introdotto dall'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, inoltre, appare porsi anche in contrasto con un ulteriore principio di matrice unionale.

In particolare, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione al 2030 sul versante dell'energia rinnovabile, viene in rilievo il disposto di cui all'articolo 15-ter della direttiva 2018/2001/UE, a mente del quale *“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”* (articolo 15-ter, paragrafo 3).

Come già rilevato in precedenza, il considerando 27 di tale 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 dalla disposizione normativa sospettata di incostituzionalità nell'ambito del presente giudizio 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 il legislatore ha risolto in radice, vietando in maniera generalizzata l'installazione in area agricola degli impianti FTV caratterizzati da tale tecnologia.

7.18. Ad avviso del Collegio, il divieto in questione, nella misura in cui è suscettibile di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione europea.

Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento 2021/1119/UE *“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. Tali istituzioni, 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”*.

7.18.1. In proposito, giova rilevare che la Commissione europea, con la Comunicazione COM(2021)82 final, relativa alla nuova Strategia dell'Unione europea per l'adattamento ai cambiamenti climatici, ha affermato che *“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 viene posto seriamente a rischio da una disciplina, quale quella censurata, che vieta in maniera generalizzata sulla quasi totalità del territorio agricolo nazionale l'installazione di impianti FER dotati di tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra.

7.19. Il divieto in questione, peraltro, appare anche porsi in contrasto con il principio di integrazione sancito dall'articolo 11 del TFUE e dall'articolo 37 della Carta di Nizza, sulla scorta del quale *“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”.

Come noto, 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'articolo 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021 all'interno di un corpo normativo finalizzato a dare attuazione, nell'ordinamento giuridico italiano, alle previsioni della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, quale obiettivo della politica energetica dell'Unione europea, appare violare l'articolo 117, comma 1, della Costituzione anche per le seguenti ragioni:

- si inserisce nel complesso delle previsioni dell'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolato normativo (si consideri, ad esempio, il comma 3 del medesimo articolo 20, nella parte in cui prevede che con i decreti di cui al comma 1 si debba verificare, tra l'altro, *“l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili”*);

- il divieto in parola presenta una valenza assoluta, in quanto il legislatore non ha istituito alcuna forma di possibile bilanciamento tra i contrastanti valori in gioco. In tal modo, invero, è stata sancita una insuperabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati come aree agricole, del tutto sganciata da una valutazione in concreto della effettiva utilizzabilità di tali aree a fini agricoli. Non può, pertanto, mancarsi di rilevare, che tale scelta legislativa risulta innesta una contraddizione interna al medesimo d.lgs. n. 199/2021, appalesandosi antitetica rispetto al perseguimento dell'obiettivo normativo per il quale lo stesso è stato emanato, dato dalla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Tali ulteriori considerazioni rafforzano, ad avviso del Collegio, il sospetto di incostituzionalità dell'articolo 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021, avvalorando come l'introduzione del contestato divieto si ponga in contrasto con la cornice normativa europea in materia di Unione dell'energia.

7.20. Ad avviso del Collegio, sulla scorta delle precedenti considerazioni, appare che la disposizione normativa sospettata di incostituzionalità confligga anche con il principio di proporzionalità, che rileva non solo quale principio cardine dell'ordinamento eurounionale, ma anche ai fini della compatibilità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021 rispetto all'articolo 3 della Costituzione.

In proposito, occorre innanzitutto porre in evidenza che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte ribadito che *“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”* (cfr. CGUE, Sezione Quinta, sentenza dell'11 giugno 2009, in causa C-170/08, *H. J. Nijemeisland contro Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, par. 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 costituzionale ha già avuto modo di precisare *“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”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 1/2014).

7.20.1. Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e sostanzialmente assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia di impianti di produzione di energia da 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 che si approdi a un esito negativo dell'*iter* di autorizzazione, relativamente alla valutazione di compatibilità ambientale dei progetti che interessano tali aree.

Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, l'effettiva compatibilità degli interventi proposti con gli ulteriori e confliggenti interessi pubblici.

Di contro, l'articolo 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021, introduce un divieto di tale portata che risulta preclusa in radice la possibilità, per le amministrazioni procedenti, di operare un bilanciamento tra i contrapposti interessi in giuoco.

Infatti, risulta già stata affermata a monte, da parte del legislatore, la prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, rispetto alla possibile funzionalizzazione degli stessi al soddisfacimento delle esigenze energetiche correlate con gli obiettivi assunti dall'Italia a livello unionale.

7.21. Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione 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.

Il divieto introdotto con l'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, invero, comporta l'incondizionato sacrificio di tale principio, ponendosi così in possibile contrasto con l'articolo 9 della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza costituzionale in base alla quale *“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”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 85/2013).

7.22. Sotto un differente profilo, vale evidenziare che il contestato divieto trova applicazione a partire dalla mera classificazione di un'area come agricola in base ai piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza possa a tal fine assumere il suo utilizzo, concreto o potenziale, a fini agricoli.

Anche per tale ragione la disposizione normativa in questione sembra caratterizzata da irragionevolezza e non proporzionalità, atteso che la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti da tale norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate.

Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell'importanza delle colture eventualmente praticate sui suoli interdetti all'installazione degli impianti FTV con moduli collocati a terra.

7.23. Vale, poi, richiamare quanto previsto nelle Linee Guida di cui al d.m. del 10 settembre 2010, in base alle quali:

- 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.

7.24. 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, *in primis*, dall'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 e poi confluita nel contestato articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, che non risulta fondato su dati concreti e che appare porsi in patente contrasto con l'obiettivo di massimizzazione della disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti correlati con la produzione di energia da fonte rinnovabile.

V. Le questioni di costituzionalità da sottoporre alla Corte costituzionale.

8. Il Collegio, sulla scorta di tutte le considerazioni sino ad ora esposte, ritiene che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel presente giudizio in relazione all'articolo 20, comma 1-

bis, del d.lgs. n. 199/2021, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, del d.-l. n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024.

Il Collegio, in particolare, sospetta che tale disposizione normativa si ponga in contrasto con il dettato costituzionale, per aver introdotto un divieto all'installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che appare contrario agli 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.

8.1. Le sollevate questioni di costituzionalità vanno del pari riferite all'articolo 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, recante *“Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili”*, laddove 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 normativa, infatti, riproduce il divieto sancito dall'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

VI. Conclusioni.

9. In definitiva, sulla scorta delle anzidette considerazioni:

- il primo motivo di ricorso deve essere respinto, stante la sua infondatezza;
- la questione di legittimità costituzionale prospettata con il secondo motivo di ricorso in relazione all'articolo 77, comma 2, della Costituzione deve essere dichiarata manifestamente infondata;
- risultano, invece, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, del d.-l. n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, 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.

9.1. Ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

9.2. Ai sensi dell'articolo 23, commi 4 e 5, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente sentenza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

9.3. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva del presente 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 rigetta, nei sensi di cui in motivazione, in relazione al primo motivo di ricorso;

b) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, del d.-l. n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione dell'articolo 77 della Costituzione;

c) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, nonché dell'articolo 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. 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;

d) sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

e) 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;

f) rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

(Omissis)