

Criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 11 agosto 2025, n. 15501 - Stanizzi, pres.; Biffaro, est. - Assolau S.r.l. (avv.ti Cassar e Rondoni) 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 - Criteri.

(Omissis)

FATTO

1.) La società ricorrente, nella sua qualità di operatore attivo nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ha rappresentato di essere titolare di un progetto fotovoltaico in via di sviluppo da realizzarsi nel Comune di Sarroch in provincia di Cagliari, di potenza pari a 8 MW e rispetto al quale è stato raggiunto l'accordo con il proprietario dei terreni sui quali dovrà essere realizzato.

1.1.) La società ricorrente, dopo aver richiamato la disciplina introdotta dal 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”* – anche alla luce delle modifiche apportate dall'articolo 5 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, con la quale è stato introdotto il divieto di utilizzo dei terreni agricoli per la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra (articolo, 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021) – nonché quella prevista dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, recante *“Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili”*, ha prospettato che le previsioni del d.m. del 21 giugno 2024 siano suscettibili di incidere negativamente nella sua sfera giuridica, andando ad impattare sulla generale attività di sviluppo degli impianti fotovoltaici (*“Impianti FTV”*) e degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (*“Impianti FER”*).

2.) La società ricorrente, con la proposizione del presente ricorso affidato a sei differenti motivi, ha impugnato il d.m. del 21 giugno 2024, lamentandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, e ne ha chiesto l'annullamento, eventualmente previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021 per violazione degli articoli 3, 41, 97 e 117 della Costituzione con riferimento ai principi unionali sulla massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, ovvero previa disapplicazione dell'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024, per violazione del diritto eurounitario, ovvero ancora previa rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea della questione pregiudiziale relativa alla conformità dell'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 ai principi unionali di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

2.1.) La società ricorrente, con il primo motivo di ricorso, ha contestato la legittimità del gravato decreto ministeriale per *“Violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del d.lgs. 199/2021 – Violazione direttiva (UE) 2018/2001 e s.m.i. – Violazione degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione – Irragionevolezza e ingiustizia manifesta”*.

2.1.1.) In particolare, con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024 nella parte in cui viene attribuito alle Regioni il compito di individuare con propria legge anche le aree non idonee all'installazione degli impianti FER.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, l'individuazione delle aree non idonee sarebbe soggetta a riserva di procedimento autorizzativo e, dunque, le Regioni potrebbero provvedervi solo in seguito all'aggiornamento delle linee guida ministeriali approvate con il d.m. del 10 settembre 2010 (*“Linee Guida”*). Ciò, in quanto il d.lgs. n. 199/2021 avrebbe distinto la fase di individuazione delle aree idonee (che assume carattere prioritario), da quella delle aree non idonee, che dovrebbe avvenire solo successivamente e a seguito dell'aggiornamento delle Linee Guida. A conferma della impostazione esegetica delle ricorrenti militerebbero tanto il disposto dell'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021, quanto le pronunce della Corte costituzionale inerenti al divieto di moratorie ai procedimenti di autorizzazione degli impianti FER prima della individuazione delle aree idonee (cfr. Corte cost., sent. n. 27/2023).

Le Regioni, nell'individuare con propria legge le aree non idonee alla installazione degli impianti FER, finirebbero per incidere negativamente sui meccanismi di accelerazione procedimentale previsti per l'autorizzazione degli impianti FER, in quanto la individuazione di tali aree non sarebbe più il frutto di una valutazione in concreto della compatibilità del progetto, risolvendosi in una sorta di incompatibilità automatica, in violazione dell'articolo 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, delle Linee Guida del 2010 e degli articoli 18 e 20 del d.lgs. n. 199/2021.



2.2.) La ricorrente, con il secondo motivo di ricorso, ha contestato la legittimità del gravato decreto ministeriale per *“Violazione dell’art. 12 del d.lgs. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010 e dell’art. 20 del d.lgs. 199/2021 – Violazione direttiva (UE) 2018/2001 e s.m.i. – Violazione degli artt. 3, 41, 97 della Costituzione – Eccesso di potere per sviamento – Difetto di istruttoria e di motivazione – Irragionevolezza e ingiustizia manifesta”*.

2.2.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l’illegittimità delle previsioni del d.m. del 21 giugno 2024 con le quali le aree non idonee sarebbero state rese barriere alla realizzazione degli impianti FER.

Ciò, in particolare, emergerebbe dalle seguenti disposizioni del gravato decreto ministeriale:

- l’articolo 1, nella parte in cui definisce le aree non idonee come incompatibili con l’installazione di specifiche tipologie di impianti FER;

- l’articolo 7, comma 3, laddove considera non idonee le superfici ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell’articolo 10 e dell’articolo 36, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;

- l’articolo 7, comma 3, nella parte in cui viene attribuita alle Regioni la facoltà di individuare come non idonee le superfici e le aree ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, nonché la facoltà di stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela fino a un massimo di 7 chilometri.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, dette previsioni si porrebbero in contrasto con la natura e la funzione delle aree non idonee, come delineata dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3 delle Linee Guida del 2010, in quanto dette aree non possono costituire divieti generalizzati alla installazione degli impianti FER, devono essere individuate all’esito di una apposita istruttoria e non possono riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

Sarebbero, altresì, violati i principi eurounionali sanciti dalle direttive 2018/2001/UE (c.d. RED II) e 2023/2413/UE (c.d. RED III).

2.3.) La società ricorrente, con il terzo motivo di ricorso, ha contestato la legittimità del gravato decreto ministeriale per *“Violazione dell’art. 12 del d.lgs. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010 e dell’art. 20 del d.lgs. 199/2021 – Violazione direttiva (UE) 2018/2001 e s.m.i. – Violazione degli artt. 3, 41, 97 della Costituzione – Eccesso di potere per sviamento – Difetto di istruttoria e di motivazione – Irragionevolezza e ingiustizia manifesta”*.

2.3.1.) Con tale mezzo di gravame è stata contestata la legittimità del d.m. del 21 giugno 2024 nella parte in cui non avrebbe fornito alcun criterio oggettivo per la individuazione delle aree idonee.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, infatti, l’articolo 7 del gravato decreto ministeriale avrebbe conferito una delega in bianco alle Regioni, prevedendo solamente tre criteri omogenei che, in sostanza, consisterebbero in mere clausole di stile, risolvendosi in una pedissequa riproposizione degli interessi incisi dalla realizzazione degli impianti FER, quali la tutela del paesaggio, gli impatti ambientali, il consumo del suolo e la massimizzazione dell’energia elettrica da fonti rinnovabili.

Le previsioni del d.m. del 21 giugno 2024, quindi, non consentirebbero il mantenimento di una disciplina uniforme delle aree idonee sull’intero territorio nazionale, conferendo alle Regioni una delega in bianco e generando in tal modo incertezza negli operatori del settore, e contrasterebbero con il regime transitorio introdotto con l’articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021, stante l’assenza di una clausola di salvaguardia dei procedimenti in corso.

2.4.) La società ricorrente, con il quarto motivo di ricorso, ha contestato la legittimità derivata del gravato decreto ministeriale per *“Incostituzionalità dell’art. 5 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 – Violazione dell’art. 117 della Costituzione rispetto alla direttiva n. 2001/77/CE, alla direttiva n. 2009/28/CE ed alla direttiva (UE) 2018/2001 e s.m.i., al regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, nonché in relazione all’art. 12 del d.lgs. 387/2003, alle linee guida nazionali approvate con dm 10 settembre 2010, all’art. 20 del d.lgs. 199/2021 – Violazione degli artt. 3, 41, 97 della Costituzione”*.

2.4.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l’illegittimità del d.m. del 21 giugno 2024 in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità costituzionale dell’articolo 5 del d.-l. n. 63/2024.

In particolare, l’articolo 1, comma 2, lett. d), dell’impugnato decreto ministeriale risulterebbe illegittimo in via derivata nella misura in cui ha reso vincolante e inderogabile per tutte le Regioni il divieto preventivo e assoluto di installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra previsto dall’articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 e trasfuso nell’articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

Tale divieto, secondo la prospettazione della parte ricorrente, si porrebbe in contrasto con i principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con la riserva di procedimento amministrativo, entrambi di matrice eurounitaria, con conseguente violazione dell’articolo 117 della Costituzione.

Peraltro, la scelta di attribuire esclusivo valore alla destinazione urbanistica dell’area, senza alcun approfondimento in merito alla effettiva coltivazione dei terreni, al tipo di colture e alla esistenza di vincoli, violerebbe i principi di ragionevolezza e proporzionalità discendenti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Oltretutto, l’articolo 5 del d.-l. n. 63/2024, nell’attribuire aprioristica prevalenza alla tutela del suolo agricolo, si porrebbe anche in contrasto con l’articolo 16-septies della direttiva RED II e con il regolamento eurounitario 2022/2577.

2.5.) La società ricorrente, con il quinto motivo di ricorso, ha contestato la legittimità derivata del gravato decreto ministeriale per *“Incostituzionalità dell’art. 5 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge*

12 luglio 2024, n. 101 – *Violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU (Protezione della proprietà) – Violazione art. 41 Costituzione sulla libertà di iniziativa economica – Violazione del legittimo affidamento*”.

2.5.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità del d.m. del 21 giugno 2024 in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 sotto un ulteriore profilo.

In particolare, secondo la prospettazione della parte ricorrente, l'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 cagionerebbe un danno irreparabile del diritto dominicale degli operatori del settore, producendo effetti ablativi della proprietà privata e una lesione del legittimo affidamento, con conseguente incisione negativa della libertà di iniziativa economica tutelata dalla Costituzione.

Infatti, detta disposizione normativa non prenderebbe in considerazione le situazioni nelle quali i terreni agricoli sono già stati contrattualizzati dagli operatori interessati allo sviluppo di un impianto FER in area agricola prima della sua entrata in vigore. Da ciò discenderebbe, quindi, la portata ablativa della previsione sospettata di incostituzionalità, stante la sua portata preclusiva dei diritti dominicali degli operatori attivi nella produzione di energia da fonti rinnovabili, vieppiù aggravata dalla sua efficacia retroattiva.

Il divieto introdotto dall'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024, inoltre, risulterebbe sproporzionato rispetto alle esigenze di salvaguardia della attività agricola e di riduzione del consumo del suolo, sfociando in un non corretto bilanciamento tra esigenze di interesse pubblico e tutela dei diritti fondamentali degli operatori del settore. Ciò, più in dettaglio, emergerebbe dal fatto che non è stata prevista alcuna distinzione tra aree agricole ad alta vocazione (ossia, quelle interessate da coltivazioni DOCG, DOP e IGP) e aree fortemente antropizzate e del tutto prive di pregio.

In definitiva, l'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 violerebbe il diritto di proprietà tutelato dall'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU.

Oltretutto, tale disposizione normativa risulterebbe incostituzionale per violazione dei principi unionali in materia di promozione e sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili anche in ragione della sua incidenza negativa sugli investimenti del settore, il che, arrecando pregiudizio agli operatori economici, contrasterebbe il raggiungimento degli obiettivi assunti dall'Italia in sede europea.

2.6.) La società ricorrente, con il sesto motivo di ricorso, ha contestato la legittimità derivata del gravato decreto ministeriale per *“Incostituzionalità dell'art. 5 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 – Violazione dell'art. 117 della Costituzione con riferimento agli obblighi di diritto comunitario – Violazione degli artt. 3, 101 e 102 TFUE e al protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza”*.

2.6.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità del d.m. del 21 giugno 2024 in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 per violazione degli articoli 3, 101 e 102 TFUE, nonché del protocollo n. 27 sul mercato interno e la concorrenza.

In particolare, secondo la tesi della parte ricorrente, l'introduzione del divieto di installare impianti FTV con moduli collocati a terra sulle aree agricole falserebbe il gioco della concorrenza all'interno del mercato unico, in quanto impedirebbe agli operatori economici italiani di utilizzare dette aree, discriminandoli rispetto agli operatori “comunitari” operanti in qualsiasi altro Stato membro dell'Unione europea.

L'introduzione del contestato divieto, quindi, integrerebbe gli estremi di una violazione degli obblighi discendenti dal diritto eurounitario, stante la violazione delle norme poste a tutela della concorrenza nel mercato, nonché la lesione del legittimo affidamento degli operatori del settore e del principio della certezza del diritto.

3.) La società ricorrente ha poi proposto un ricorso per motivi aggiunti con il quale ha sostanzialmente reiterato i sei motivi di ricorso già articolati con il ricorso introduttivo avverso il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, prospettando le medesime questioni di legittimità costituzionale e i possibili profili di contrasto con la normativa eurounitaria.

La società ricorrente, con tale mezzo di gravame, ha anche evidenziato di aver presentato istanza di PAS in relazione al progetto fotovoltaico da realizzare in provincia di Cagliari e che la Regione Sardegna ha promulgato la legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, recante *“Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei provvedimenti autorizzativi”*.

4.) Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (*“Mase”*), il Ministero della cultura (*“Mic”*), il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (*“Masaf”*), la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Sardegna si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso in esame.

5.) All'udienza camerale del 19 marzo 2025 è stata discussa la domanda cautelare proposta dalla società ricorrente e poi la causa è stata trattenuta in decisione.

5.1.) La Sezione, con ordinanza n. 1857 del 25 marzo 2025, ha accolto la domanda cautelare proposta da Assolau S.r.l. ai soli fini di quanto previsto dall'articolo 55, comma 10, c.p.a., fissando per la discussione del merito del ricorso l'udienza pubblica del 7 maggio 2025.

6.) La Regione Sardegna, con memoria depositata in data 4 aprile 2025, ha eccepito l'infondatezza del ricorso nelle parti in cui sono state contestate le prerogative legislative e amministrative ad essa riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto speciale, nonché la legittimazione a porre in essere le norme pianificatorie ad essa demandate dal gravato decreto ministeriale e dal d.lgs. n. 199/2021.

7.) La società ricorrente, con memoria depositata in data 5 aprile 2025, ha specificato le doglianze articolate con il presente gravame e ha insistito per il suo accoglimento.

7.1.) La società ricorrente ha poi depositato una memoria di replica in data 16 aprile 2025, con la quale ha controdedotto alle difese spiegate dalla Regione Sardegna e ha instato per l'accoglimento del gravame.

8.) Assolau S.r.l., in data 6 maggio 2025, ha versato in atti il provvedimento n. 81/S/2025, prot. 1155, del 24 aprile 2025, con il quale il SUAPE Bacino Suape Associato – Unione di Comuni Nora e Bithia ha negato il rilascio della PAS in relazione all'impianto fotovoltaico che detta società intendeva realizzare in provincia di Cagliari.

Tale diniego, in particolare, è stato motivato sulla scorta di quanto indicato nei pareri sfavorevoli resi dalla Regione Sardegna e dal Comune di Sarroch, nei quali è stato ritenuto che l'intervento non fosse conforme ad alcune previsioni delle NTA del Piano Paesaggistico Regionale e ricadesse in aree considerate non idonee dalla legge regionale n. 20/2024.

9.) All'udienza pubblica del 7 maggio 2025 la causa è stata discussa.

Il Collegio, nel corso della discussione, ha rilevato d'ufficio ai sensi dell'articolo 73, comma 3, c.p.a. la sussistenza di un possibile profilo di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, in quanto con lo stesso non sono state articolate nuove censure, né impugnati nuovi atti e provvedimenti rispetto a quelli già gravati con il ricorso introduttivo del presente giudizio, 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 che il ricorso per motivi aggiunti sia inammissibile per carenza di interesse, così come rilevato d'ufficio ai sensi dell'articolo 73, comma 3, c.p.a. nel corso della udienza pubblica del 7 maggio 2025 e fatto constare a verbale.

Infatti, come esposto in narrativa, con tale mezzo di gravame la società ricorrente non ha impugnato nuovi atti e provvedimenti, né ha articolato ulteriori censure avverso gli atti impugnati con il ricorso introduttivo, limitandosi a riprodurre le doglianze già proposte in precedenza, con la mera aggiunta di alcune precisazioni in relazione a sopravvenienze occorse *lite pendente*, non sufficienti, di per sé, a radicare un autonomo interesse alla proposizione di un ricorso per motivi aggiunti.

2. Il Collegio, sempre in via preliminare, ritiene irrilevante la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla società ricorrente con il quarto, quinto e sesto motivo di ricorso in relazione al divieto di realizzazione in aree classificate agricole di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, introdotto dall'articolo 5 del d.l. n. 63/2024 e trasfuso nell'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021.

La non rilevanza della questione, in particolare, emerge dalle ragioni del diniego della PAS relativa all'unico progetto di impianto fotovoltaico che la società ricorrente intende realizzare, che, come esposto in precedenza, non si fondano sull'applicazione del contestato divieto di cui all'articolo 5 del d.l. n. 63/2024, bensì sulla rilevata contrarietà dell'impianto alle previsioni delle NTA del Piano Paesaggistico Regionale, nonché sulla non idoneità delle aree sulle quali lo stesso avrebbe dovuto essere realizzato in base a quanto previsto dalla legge regionale n. 20/2024.

La questione di legittimità costituzionale prospettata dalla società ricorrente, pertanto, non è suscettibile di assumere alcuna rilevanza ai fini della presente controversia, atteso che con il ricorso introduttivo è stata contestata la legittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 e non è stato gravato dinanzi a questo Tribunale il diniego di PAS – impugnato, di contro, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna – rispetto al quale potrebbe assumere rilevanza una differente questione di legittimità costituzionale, riguardante la legge regionale della Regione Sardegna n. 20/2024 e non il contestato divieto trasfuso nel d.lgs. n. 199/2021.

3. Il Collegio ritiene che il primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale è stata contestata la legittimità dell'articolo 1, comma 2, del gravato decreto ministeriale nella parte in cui ha previsto che anche l'individuazione delle aree non idonee debba avvenire con legge regionale, non sia meritevole di favorevole considerazione per le seguenti ragioni di diritto.

3.1. Giova innanzitutto rilevare che la gravata previsione ministeriale non si pone in contrasto con quanto disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021.

In proposito occorre ricordare che la legge 22 aprile 2021, n. 53 (ovverosia, la legge delega in forza della quale è stato emanato il d.lgs. n. 199/2021) si limita a dettare solamente due criteri direttivi specifici in relazione alla disciplina delle aree idonee e non idonee, vale a dire:

- il criterio in forza del quale il Governo è tenuto a introdurre una disciplina per le aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti FER che sia rispettosa, *inter alia*, delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio (articolo 5, comma 1, lett. a), n. 2);

- il criterio che prescrive che nell'individuazione delle aree non idonee siano rispettati “*i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo*” (articolo 5, comma 1, lett. b).

Dalle citate previsioni della legge delega, quindi, si ricava che il legislatore delegante non ha imposto al legislatore delegato di vincolare le Regioni alla individuazione delle aree non idonee mediante lo svolgimento di un apposito procedimento amministrativo di stampo programmatico.

3.2. L'assenza di vincoli normativi in ordine al veicolo giuridico e alle modalità di individuazione delle aree non idonee si riscontra, altresì, anche nelle previsioni dell'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021. Di conseguenza, diversamente da quanto prospettato dalla società ricorrente, la contestata scelta ministeriale non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 199/2021, essendo state lasciate libere nel *quomodo* le modalità di individuazione delle aree non idonee.

3.3. Il Collegio, nessuna violazione dei parametri di legittimità dati dall'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 e dalle Linee Guida del 2010, possa dirsi realizzata per effetto del gravato articolo 1, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024.

3.4. A tale riguardo giova preliminarmente evidenziare che l'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 è stato espressamente abrogato nelle more del presente giudizio, giusto quanto previsto dal combinato disposto dell'articolo 15, comma 1, del d.lgs. n. 190/2024 e del relativo Allegato D, lett. d).

Risulta, quindi, venuto meno lite pendente il parametro di legittimità che la società ricorrente ha assunto essere stato violato dalle amministrazioni ministeriali resistenti con l'adozione del gravato decreto ministeriale.

Di conseguenza, occorre prendere in considerazione il vigente e mutato assetto normativo per stabilire se un eventuale annullamento del gravato decreto ministeriale, per violazione della disposizione normativa abrogata, possa poi formare oggetto di un cogente vincolo conformativo per le amministrazioni resistenti all'atto del futuro riesercizio del potere.

Infatti, nel caso di specie è stata contestata la legittimità di un atto amministrativo che detta le regole di esercizio delle attribuzioni riconosciute alle Regioni ai fini della individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti FER.

Pertanto, nell'ipotesi in cui detto atto amministrativo venga giudizialmente annullato, le amministrazioni ministeriali resistenti saranno tenute a riesercitare un potere amministrativo finalizzato a porre le suddette *regulae iuris* e, nel farlo, dovranno conformarsi al quadro normativo vigente. Questo giudice, attesa la specificità della funzione amministrativa di cui si tratta, non può disporre un riesercizio ora per allora del potere amministrativo in questione, perché ciò renderebbe completamente insensibile l'operato dei Ministeri resistenti rispetto alla sopravvenienza normativa, di carattere abrogativo, intervenuta lite pendente, il che andrebbe a riverberarsi in negativo sulla legittimità del rieditato assetto regolamentare.

Il vincolo discendente da un eventuale giudicato di annullamento del gravato decreto ministeriale, dunque, dovrà essere compatibile con il mutato quadro normativo, sì da consentire una riedizione dell'azione amministrativa rispettosa del principio di legalità sia sui tratti liberi del potere, sia su quelli incisi dal *dictum* giudiziale.

Orbene, per ciò che concerne il quadro normativo vigente, occorre considerare che le Linee Guida adottate con il d.m. del 10 settembre 2010, pur continuando a giocare un ruolo nel nuovo sistema delineato dal legislatore in seguito all'adozione della legge n. 53/2021 e del d.lgs. n. 199/2021, trovano in esso una mutata collocazione.

Da un lato, infatti, con il d.lgs. n. 190/2024 è stata introdotta una disciplina di rango legislativo primario in relazione ai regimi amministrativi di autorizzazione degli impianti FER, superando così il previgente assetto dato dal d.lgs. n. 28/2011 e dal d.lgs. n. 387/2003 che aveva sostanzialmente demandato alle Linee Guida la introduzione della disciplina di dettaglio (il riferimento è alla Parte II delle Linee guida del 2010, rubricata "*Regime giuridico delle autorizzazioni*") e, dall'altro, con l'articolo 18, comma 3, del d.lgs. n. 199/2021 è stato previsto che in seguito alla entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione delle aree idonee "*sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui al decreto del Ministro delle attività produttive 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 18 settembre 2010*".

Pertanto, non risultano più applicabili, *sic et simpliciter*, i principi pretori, soprattutto di matrice costituzionale, formatisi in materia di aree non idonee, soprattutto per quel che concerne la portata e il ruolo assunto dalle Linee Guida nel complessivo assetto normativo e regolamentare della materia.

Diversamente opinando si avallerebbe una opzione esegetica, quale quella prospettata dalla società ricorrente, che oblitera i mutamenti normativi intervenuti *medio tempore*, non tenendo conto: *i)* del fatto che l'individuazione delle aree idonee e non idonee deve ora avvenire, ad opera delle Regioni, sulla scorta dei principi e criteri fissati dai decreti del Mase, di concerto con il Mic e il Masaf e previa intesa in sede di Conferenza unificata; *ii)* nonché della circostanza per cui il già citato articolo 18, comma 3, del d.lgs. n. 199/2021 ha collocato in una fase di stasi sostanziale le Linee Guida del 2010 in attesa che vengano aggiornate.

3.5. Il fatto che le Regioni siano ora tenute a individuare anche le aree non idonee con le proprie leggi risulta coerente con il mutato quadro normativo, tenuto conto del fatto che a differenza della scelta operata dal legislatore del 2003 – in forza della quale le Regioni potevano individuare le aree non idonee con un precipuo atto di programmazione e nel rispetto di quanto previsto dalle Linee Guida del 2010 – ad oggi le Regioni devono necessariamente provvedere alla individuazione delle aree non idonee nel rispetto dei principi e criteri dettati da Mase, Mic e Masaf con le modalità previste dal legislatore delegato e non più in base a quelli contenuti nelle linee guida ministeriali del 2010.

Stante l'assenza di vincoli normativi quanto al veicolo giuridico da impiegare per la individuazione delle aree non idonee – giusto quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 53/2021 nei termini innanzi esposti – non può validamente predicarsi

l'illegittimità dell'articolo 1 del d.m. del 21 giugno 2024 per violazione delle Linee Guida del 2010, in quanto le previsioni in esse contenute non costituiscono più, per espressa scelta legislativa, il cardine ordinamentale in materia di individuazione delle aree non idonee, sia in relazione ai criteri da rispettare, sia in relazione alle concrete modalità di individuazione di tali superfici.

3.6. Se è vero che la Corte costituzionale, proprio con riferimento alle Linee Guida del 2010, aveva affermato che le stesse *“disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, «tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 77 del 2022, che richiama le sentenze n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 308 del 2011) e rappresentano, «in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento» della normativa primaria (sentenza n. 86 del 2019, nello stesso senso anche sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018)”* (cfr. Corte cost., sent. n. 121/2022), è del pari vero che un tale approdo giurisprudenziale si inseriva e fotografava un differente quadro ordinamentale, caratterizzato dal fatto che le Linee Guida del 2010, al pari dell'articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003 e dell'articolo 4 e seguenti del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, costituivano principi fondamentali della materia di legislazione concorrente della *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione (cfr. Corte cost., sent. n. 121/2022).

3.7. Nel vigente e mutato assetto normativo, ciò che risulta determinante per evidenziare l'infondatezza del profilo di censura in esame è la circostanza per cui i principi e i criteri per la individuazione delle aree non idonee non risultano essere più quelli indicati nelle Linee Guida del 2010, bensì quelli individuati con il meccanismo di cui all'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021 (ossia, come detto, con i decreti del Mase, di concerto con Mic e Masaf, previa intesa in Conferenza unificata), che pure può essere considerato espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni, rappresentando, al pari delle Linee Guida, uno strumento di completamento della normativa primaria per ciò che concerne gli aspetti maggiormente tecnici della materia in questione.

La circostanza per cui l'individuazione delle aree non idonee debba, allo stato, avvenire con legge regionale e non più con un atto di programmazione, non può valere a inficiare la legittimità sostanziale della scelta operata con il d.m. del 21 giugno 2024, in quanto il diverso atteggiarsi dei lavori preparatori di un provvedimento legislativo rispetto alla fase istruttoria di un procedimento amministrativo non determina *ex se*, se non su un piano squisitamente ipotetico, la sicura frustrazione dei plurimi e confliggenti interessi che vengono in rilievo rispetto alla realizzazione di un impianto FER e, dunque, l'illegittimità dell'operato amministrativo che ha legittimato un siffatto *modus procedendi*.

3.8. Ad avviso del Collegio, inoltre, la sopravvenienza normativa di carattere abrogativo intervenuta lite pendente (data, lo si ripete, dal combinato disposto dell'articolo 15 e dell'Allegato D, del d.lgs. n. 190/2024) assume rilievo nella fattispecie in questione anche sotto un ulteriore profilo.

Tale sopravvenienza, infatti, risulta antecedente alla formazione del giudicato che andrà a coprire il presente dictum giudiziale e, pertanto, è destinata ad incidere sul riesercizio del potere da parte delle amministrazioni resistenti, non interessando una situazione giuridica ad effetti istantanei stante la natura dell'atto amministrativo impugnato.

Per tale ragione, è possibile fare applicazione dei principi pretori formati in tema di giudicato amministrativo a formazione progressiva e sopravvenienze nelle ipotesi in cui residuino, a seguito dell'annullamento giurisdizionale, margini di discrezionalità in capo alle amministrazioni tenute alla riedizione del potere.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di affermare che *“nella contrapposizione fra naturale dinamicità dell'azione amministrativa nel tempo ed effettività della tutela, un punto di equilibrio è stato tradizionalmente rinvenuto nel principio generale per cui l'esecuzione del giudicato può trovare limiti solo nelle sopravvenienze di fatto e diritto antecedenti alla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile; sicché la sopravvenienza è strutturalmente irrilevante sulle situazioni giuridiche istantanee, mentre incide su quelle durevoli nel solo tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato, determinando non un conflitto ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica medesima”* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 11 del 9 giugno 2016).

Or dunque, anche per tali ragioni non potrebbe legittimamente disporsi un annullamento della contestata previsione del gravato d.m. del 21 giugno 2024, con obbligo per i Ministeri resistenti di rideterminarsi ora per allora senza tener conto della sopravvenienza normativa occorsa nelle more del presente giudizio.

3.9. Ad avviso del Collegio, anche a voler prescindere dagli effetti del vincolo conformativo che andrà a formarsi sulla presente pronuncia e dalle prospettate implicazioni sul riesercizio del potere amministrativo in questione, si rivelano in ogni caso infondate le censure con le quali è stata prospettata l'illegittimità della scelta amministrativa operata con l'articolo 3 del d.m. del 21 giugno 2024.

In proposito, giova evidenziare che le aree non idonee non costituiscono divieti aprioristici e assoluti alla installazione degli impianti FER, ma come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale rappresentano *“meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio”* (cfr. Corte cost., sent. n. 121/2022, par. 5.1.).

Le aree non idonee, invero, continuano a svolgere siffatta funzione anche nel rinnovato assetto normativo e regolamentare della materia, indipendentemente dal fatto che l'articolo 1, comma 2, lett. b), del d.m. del 21 giugno 2024 definisca tali superfici come *“incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti”*, poiché a ciò non risulta correlato

un espresso divieto generalizzato di installazione degli impianti FER.

Vale rilevare, peraltro, che già sotto il previgente regime normativo e regolamentare il paragrafo 17 delle Linee Guida del 2010 specificava che il processo di ricognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli “*obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti*”.

Le aree non idonee, quindi, si sono sempre caratterizzate per il fatto di essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l’ordinamento intende perseguire nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale della energia, senza che ciò si sia mai tradotto in una preclusione assoluta alla realizzazione ed esercizio degli impianti FER, valendo solo a indicare la sussistenza di una “*elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione*” (cfr. paragrafo 17.1 delle Linee Guida del 2010).

Anche sotto il vigente regime normativo, l’effetto della qualificazione di una superficie in termini di area non idonea è unicamente quello di precludere l’accesso al beneficio dell’accelerazione ed agevolazione procedimentale di cui all’articolo 22 del d.lgs. n. 199/2021, segnalando la necessità di un più approfondito e lungo apprezzamento delle amministrazioni competenti, strumentale a garantire una tutela più rafforzata del paesaggio, dell’ambiente e del territorio nell’ambito dei singoli procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti FER.

3.10. Alla luce delle considerazioni innanzi esposte sulla natura e la funzione delle aree non idonee nel nuovo assetto normativo, la circostanza per cui la loro individuazione non debba più avvenire con un atto amministrativo di programmazione, bensì con legge regionale, non vale di per sé a rendere illegittima la scelta operata con il gravato decreto ministeriale.

L’individuazione delle aree non idonee, infatti, non è rimessa al libero e indiscriminato arbitrio delle Regioni, bensì costituisce il portato di una attività che deve necessariamente essere improntata al rispetto dei principi e dei criteri indicati dal legislatore delegato, a loro volta funzionalizzati, per espressa previsione della legge n. 53/2021, al soddisfacimento delle esigenze di salvaguardia del patrimonio culturale e del paesaggio e al principio della minimizzazione degli impatti sull’ambiente e il territorio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi sovranazionali di decarbonizzazione al 2030 (cfr. articolo 5 della legge n. 53/2021).

A tale ultimo riguardo, occorre rilevare che il gravato decreto ministeriale correla la disciplina delle aree idonee e non idonee con quella inerente al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, assegnando a ciascuna Regione l’obiettivo di raggiungere una quota parte (cd. *burden sharing*) della potenza totale aggiuntiva di 80 GW da fonti rinnovabili, da soddisfare mediante la traiettoria tracciata dall’articolo 2 del d.m. del 21 giugno 2024.

In ragione del fatto che è stata introdotta una specifica disciplina per il raggiungimento degli obiettivi assunti dall’Italia a livello unionale, nonché del fatto che il d.lgs. n. 199/2021 prevede anche dei meccanismi sostitutivi appannaggio dello Stato in caso di mancata promulgazione delle leggi regionali o di mancata osservanza dei principi e criteri fissati secondo il meccanismo previsto dal legislatore delegato, risulta del tutto irrilevante che la individuazione delle aree non idonee avvenga con legge regionale e non in sede amministrativa.

3.11. Vale, poi, evidenziare che le Linee Guida del 2010 altro non sono che un atto di matrice ministeriale, essendo state approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali.

Pertanto, il fatto che il legislatore abbia deciso di disciplinare nuovamente la materia delle aree non idonee mediante decreto ministeriale, per fissare *ex novo* i principi e i criteri da applicare nella individuazione di tale tipologia di superfici, non costituisce uno stravolgimento sostanziale del precedente assetto ordinamentale.

Peraltro, la ragione della esigenza ravvisata dal legislatore delegante in ordine al riassetto della disciplina delle aree non idonee, deve essere ricercata nella circostanza che, successivamente all’assetto delineato dal d.lgs. n. 387/2003 e dalle Linee Guida del 2010, l’Italia ha assunto specifici obblighi in sede europea con riguardo alla produzione di energia da fonti rinnovabili (il riferimento è ai pacchetti “Fit for 55” e “Repower UE”).

Risulta, dunque, legittimo, razionale e confacente alle scelte di politica energetica nazionale – che non possono essere condizionate dai *desiderata* degli operatori del settore che, in vista della massimizzazione dei propri interessi economici, preferiscano che resti immutato un determinato assetto normativo e regolamentare – che il legislatore, per far fronte al mutato scenario ordinamentale, provveda a rivisitare la disciplina inerente alla individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti FER, rientrando nelle scelte di politica legislativa e gravando, *in primis*, sullo Stato la responsabilità dell’adempimento degli obblighi sovranazionali.

3.12. Occorre, inoltre, porre in rilievo che l’installazione di impianti FER sul territorio nazionale è giuridicamente doverosa fino al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, tanto è vero che, in proposito, è stata espressamente tracciata una specifica traiettoria con il d.m. del 21 giugno 2024.

Il raggiungimento di tale obiettivo, tuttavia, deve coniugarsi con le esigenze di protezione del paesaggio, del patrimonio culturale, del territorio e dell’ambiente, come espressamente previsto dalla legge n. 53/2021 – e lo stesso vale, a fortiori, per l’installazione di impianti FER una volta raggiunta la quota minima correlata agli obiettivi di matrice eurolunionale –

Infatti, la legge delega prevede espressamente che la disciplina delle aree idonee e non idonee sia dettata nel “rispetto

delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, nonché delle specifiche competenze dei Ministeri per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa”, sancendo poi, quale criterio direttivo specifico per la individuazione delle aree non idonee, il rispetto dei “*principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo*” (articolo 5, comma 1, lett. a) e b).

La stessa giurisprudenza amministrativa, già in relazione al precedente assetto normativo, ha riconosciuto che non può accordarsi un *favor* indiscriminato agli obiettivi di produzione energetica, facendo divenire recessivi quelli legati alle esigenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 8491 del 23 ottobre 2024).

Non può, quindi, essere validamente sostenuto che la contestata previsione contenuta nell'articolo 1, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024 si ponga in contrasto con i principi e le disposizioni normative eurounitarie, per il sol fatto che la individuazione delle aree non idonee debba ora avvenire con legge regionale e non più secondo il modello delineato dall'abrogato articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003 e dalle Linee Guida del 2010.

Infatti, il principio di massima diffusione degli impianti FER non può fungere da leva indiscriminata per la realizzazione senza vincoli di tali impianti nel territorio nazionale, dovendo essere giocoforza coniugato con altri valori ordinamentali di pari rango, quali quelli della tutela dell'ambiente e del paesaggio, presi espressamente in considerazione dal legislatore nazionale con le previsioni della legge n. 53/2021.

Per tali ragioni, quindi, risultano destituite di fondamento anche le doglianze che appuntano sulla illegittimità dell'articolo 1, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024 per violazione della direttiva (UE) 2018/2001 e degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione.

4. Il Collegio ritiene che il secondo motivo del ricorso introduttivo, con il quale è stata contestata la legittimità dell'articolo 1, comma 2, lett. b), nella parte in cui qualifica le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER, nonché dell'articolo 7, comma 3, del gravato decreto ministeriale, nella parte in cui qualifica *ex se* come non idonee determinate superfici, sia solo parzialmente meritevole di accoglimento nei termini di seguito esposti.

4.1. Ad avviso del Collegio risultano infondate le censure mosse avverso l'articolo 1, comma 2, lett. b), del d.m. del 21 giugno 2024.

In proposito è sufficiente rinviare a quanto già esposto in ordine alla funzione che le aree non idonee sono destinate a svolgere anche nell'attuale assetto normativo, evidenziando che la non idoneità di una superficie funge esclusivamente da indice rilevatore di esigenze di carattere paesaggistico-ambientale che le amministrazioni procedenti sono tenute a gestire in maniera più articolata nell'ambito dei singoli procedimenti di autorizzazione – il che risulta anche compatibile con i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega ai fini della introduzione della disciplina della individuazione delle aree idonee e non idonee –.

Pertanto, il mero utilizzo lessicale del termine “*incompatibile*” non accompagnato da un correlato divieto aprioristico e generalizzato, non vale a rendere illegittimo l'articolo 1, comma 2, lett. b), del d.m. del 21 giugno 2024.

4.2. Il Collegio, ritiene del pari infondato il profilo di censura con il quale è stata predicata l'illegittimità dell'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 nella parte in cui attribuisce alle Regioni la facoltà di individuare come non idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'articolo 10 e dell'articolo 136, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante “*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*” (“*Cbcp*”).

4.2.1. Tale previsione ministeriale risulta coerente con le disposizioni normative primarie, in quanto la disciplina che l'Esecutivo è stato chiamato a dettare in ordine alla individuazione delle aree idonee e non idonee, doveva necessariamente prendere in considerazione le esigenze di tutela del “*patrimonio culturale e del paesaggio*” (articolo 5, comma 1, lett. a), della legge n. 53/2021) e, al contempo, garantire la minimizzazione degli impatti “*sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio*” (articolo 5, comma 1, lett. b), della legge n. 53/2021).

Di conseguenza, non sarebbe stato legittimo rimettere al legislatore regionale la scelta relativa alla qualificazione di idoneità o non idoneità delle superfici strettamente afferenti ai beni culturali e paesaggistici tutelati in via generale dall'ordinamento, ossia quelle rientranti nel perimetro di salvaguardia di tali beni, in quanto ciò avrebbe comportato il rischio di introduzione di livelli differenziati di tutela sul territorio nazionale.

4.2.2. Peraltro, la legittimità della scelta operata con l'articolo 7, comma 3, dell'impugnato decreto ministeriale trova conforto anche nella disciplina transitoria dettata dall'articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 in relazione alla individuazione delle aree idonee *ope legis*. Infatti, la lettera c-*quater*) di tale comma qualifica in via residuale una ulteriore categoria di aree idonee tra quelle che “*non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”. Tale scelta normativa conduce a ritenere che lo stesso legislatore nazionale, operando a monte un bilanciamento tra gli opposti interessi in giuoco rispetto alla realizzazione di impianti FER, ha escluso che le

aree comprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 potessero essere qualificate come aree idonee, il che *a fortiori* rende legittima la censurata scelta ministeriale che, nel porsi nel solco di quella legislativa, si prefigge l'obiettivo di preservare gli *standard* di protezione dei beni culturali e ambientali già fissati in via generale dall'ordinamento.

4.3. Il Collegio ritiene, altresì, infondato il profilo di censura che appunta sulla illegittimità dell'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 nella parte in cui qualifica come non idonee le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo d.lgs. n. 42/2004.

4.3.1. Tale previsione, infatti, non costituisce una novità dell'attuale impianto normativo, ponendosi per converso in linea di continuità con quanto già previsto dalla lettera *f*), dell'Allegato 3, delle Linee Guida del 2010, che concedeva alle Regioni la medesima facoltà con riferimento agli *“immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 dello stesso decreto legislativo [42/2004, n.d.r.]”*, vale a dire a tutti i beni paesaggistici, tenuto conto che la previsione delle Linee Guida era speculari all'oggetto della rubrica dell'articolo 136 Cbcp, che appunto recita *“Immobili ed aree di notevole interesse pubblico”*.

4.3.2. La contestata scelta amministrativa operata dall'articolo 7 del d.m. del 21 giugno 2024 in relazione alle aree inerenti ai beni paesaggistici di cui alle lettere *c*) e *d*), del comma 1, dell'articolo 136 del d.lgs. n. 42/2004, si appalesa logica e ragionevole, tenuto conto del fatto che è stata prevista una differente graduazione dell'intervento di individuazione delle aree non idonee a seconda della tipologia di bene paesaggistico concretamente insistente sul territorio suscettibile di essere interessato dalla installazione di un impianto FER.

In particolare, solo relativamente ai beni di cui all'articolo 136, comma 1, lett. *a*) e *b*), Cbcp l'apprezzamento di compatibilità paesaggistica è destinato ad essere sempre particolarmente intenso nell'ambito dei singoli procedimenti di autorizzazione, stante la sicura qualificazione di non idoneità delle aree sulle quali essi insistono, in quanto direttamente sancita dall'articolo 7 del d.m. del 21 giugno 2024.

Per converso, in relazione alle aree sulle quali insistono i beni contemplati dall'articolo 136, comma 1, lett. *c*) e *d*), Cbcp, le implicazioni in termini di compatibilità paesaggistica all'interno dei singoli procedimenti autorizzativi dipenderanno dalle scelte qualificatorie che saranno operate dalle Regioni, ferme restando le competenze delle autorità statali e regionali deputate alla tutela dei beni in questione.

4.4. Il Collegio, viceversa, reputa meritevole di accoglimento il profilo di censura inerente al riconoscimento, in capo alle Regioni, della facoltà di prevedere fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela fino a 7 chilometri dal relativo perimetro.

4.4.1. Ad avviso del Collegio, il fatto che il contestato vincolo quantitativo dettato dall'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 non costituisca una misura fissa – bensì il limite superiore del *range* fino a 7 chilometri nell'ambito del quale le Regioni possono determinare l'ampiezza della fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela in sede di individuazione delle aree non idonee – non vale a rendere legittima la scelta operata dalle amministrazioni resistenti.

Del pari, non vale a compensare il *deficit* di legittimità lamentato dalla società ricorrente la circostanza per cui l'ampiezza della fascia di rispetto sia, di volta in volta, determinata dalle Regioni a seconda della tipologia di impianto FER da realizzare e sia, del pari, proporzionata al bene oggetto di tutela.

4.4.2. In particolare, l'invocato difetto di proporzionalità del vincolo quantitativo in questione emerge prendendo in considerazione quanto previsto dall'articolo 20, comma 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021, nella parte in cui, nell'ampliare il novero delle aree idonee *ope legis* nelle more della loro stabile individuazione da parte delle Regioni, ha individuato specifiche fasce di rispetto per gli impianti eolici e fotovoltaici.

Ancorché il legislatore delegato abbia individuato tali fasce di rispetto ai soli fini di quanto previsto dall'articolo 20, comma 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021 – vale a dire, con l'intento di perimetrare i confini delle aree idonee ulteriori a quelle dei siti già compromessi da trasformazioni antropiche (*i.e.*, le superfici contemplate dall'articolo 20, comma 8, lett. da *a*) a *c-ter*) – ha implicitamente ritenuto che le superfici ricadenti nelle fasce di rispetto non siano *ope legis* idonee alla installazione degli impianti FER, sottraendole così al beneficio della accelerazione e agevolazione procedimentale previsto dall'articolo 22 del d.lgs. n. 199/2021.

4.4.3. Rispetto alla iniziale previsione dell'articolo 20, comma 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021 – in forza della quale la fascia di rispetto per gli impianti eolici era fissata in sette chilometri e per gli impianti fotovoltaici in un chilometro – con le modifiche apportate dall'articolo 47, comma 1, lett. *a*), n. 2.1), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, dette fasce di rispetto sono state rispettivamente rideterminate in tre chilometri e cinquecento metri.

Ciò, ad avviso del Collegio, costituisce un chiaro indice del fatto che la originaria previsione normativa risultava eccessiva rispetto alle esigenze di tutela dei beni culturali e paesaggistici, posto che lo stesso legislatore, cui appartiene la competenza legislativa esclusiva in materia di *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione, è intervenuto a modificare, con una legge successiva, l'iniziale previsione dell'articolo 20, comma 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. n. 199/2021.

La modifica apportata dall'articolo 47, comma 1, lett. *a*), n. 2.1), del d.l. n. 13/2023, infatti, non può che essere considerata una misura di protezione dei beni culturali e del paesaggio, poiché introdotta al di fuori del meccanismo della delega legislativa e, quindi, può essere considerata espressione dell'esercizio della competenza statutale esclusiva di cui

all'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, ancorché destinata ad esplicare i suoi effetti anche nell'ambito della materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

4.4.4. Occorre, poi, ricordare che l'indicazione di uno specifico e proporzionato parametro di riferimento per l'individuazione delle fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 in funzione della determinazione della qualità delle aree per la installazione di impianti FER, rappresenta un criterio indefettibile per l'esercizio della potestà normativa concorrente delle Regioni *in subiecta materia*, tenuto anche conto del fatto che nel vigente assetto normativo e regolamentare, è con il veicolo giuridico della legge regionale che devono essere individuate sia le aree idonee, sia quelle non idonee.

Più in dettaglio, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, le Regioni non possono di per sé introdurre limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma delle distanze minime (cfr. Corte cost., sent. n. 13/2014), sicché risulta indispensabile che il legislatore statale individui *ex ante*, in maniera ragionevole e proporzionata, i limiti entro cui le Regioni possono introdurre vincoli quantitativi suscettibili di incidere sugli *itinerari* procedurali di autorizzazione degli impianti FER.

4.4.5. Nel caso di specie, il fatto che le amministrazioni resistenti, in attuazione della delega legislativa, abbiano previsto un unico e generale vincolo quantitativo, ancorché *sub specie* di limite superiore del *range* di possibile ampiezza delle fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, risulta illegittimo.

4.4.6. In primo luogo, l'illegittimità dell'articolo 7 del d.m. del 21 giugno 2024 discende dal fatto che tale previsione abilita le Regioni a prevedere fasce di rispetto più ampie, in relazione alla installazione di impianti eolici e fotovoltaici, rispetto a quelle previste dal legislatore ai sensi dell'articolo 20, comma 8, lett. c-*quater*), del d.lgs. n. 199/2021.

Ciò disvela l'irragionevolezza di fondo della contestata scelta amministrativa, poiché le fasce di rispetto individuate dal legislatore risultano già espressive di specifiche esigenze di tutela dei beni culturali e paesaggistici, sicché risulta difficile ipotizzare che vi siano ulteriori e più specifiche ragioni che possano legittimare le Regioni a discostarsi dalle scelte operate a monte dal legislatore statale cui, come detto, spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dei predetti beni.

4.4.7. In secondo luogo, l'illegittimità della scelta amministrativa operata con il contestato articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 discende anche dal fatto che la stessa si sostanzia, di fatto, in una integrale devoluzione alle Regioni del compito di individuare specifiche misure di rafforzamento della protezione dei beni culturali e paesaggistici per ciascuna tipologia di impianto FER individuato dal d.lgs. n. 190/2024. Le Regioni, che come detto non possono introdurre *ex se* divieti quantitativi di carattere generalizzato che limitino l'installazione di impianti FER nel territorio nazionale, si troverebbero a operare in assenza di specifici parametri normativi di riferimento – quantomeno nella forma di distinti *range* per tipologia di impianto FER – essendo appunto unico il *range* individuato per la determinazione delle fasce di rispetto, spettando, di conseguenza, alle Regioni la effettiva differenziazione di tali fasce in base a tipologia e taglia dell'impianto, nonché alle caratteristiche dei beni oggetto di tutela.

Tale attività, tuttavia, dovrebbe essere improntata al rispetto di più specifici criteri dettati dal legislatore statale, eventualmente anche ricorrendo a meccanismi di delega come avvenuto nel caso di specie, sia perché la individuazione delle fasce di rispetto si risolve sostanzialmente in una misura di salvaguardia di beni culturali, ambientali e paesaggistici, sia perché il legislatore statale è dotato delle conoscenze adeguate per provvedere alla determinazione degli specifici *range* di ampiezza delle differenti fasce di rispetto da individuare, come emerge dalla piana disamina della disciplina di dettaglio in materia di regimi autorizzativi degli impianti FER di cui al d.lgs. n. 190/2024.

Infatti, tale ultimo provvedimento legislativo, agli Allegati A, B e C differenzia i diversi impianti, quanto al regime amministrativo applicabile, in funzione delle loro caratteristiche strutturali e di potenza, il che fa emergere come la medesima operazione sarebbe possibile anche con riferimento alla determinazione delle fasce di rispetto dei beni sottoposti a tutela.

5. Il Collegio ritiene fondato il terzo motivo del ricorso introduttivo.

5.1. Risulta, innanzitutto, meritevole di accoglimento il profilo di censura con il quale è stata prospettata l'illegittimità del gravato d.m. del 21 giugno 2024 nella parte in cui non ha fornito alcun criterio oggettivo per l'individuazione delle aree idonee.

5.2. Principiando dalla disamina dei criteri per la individuazione delle aree idonee, vale porre in rilievo che l'articolo 7, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024 si limita sostanzialmente a ripetere quanto già previsto dall'articolo 5, comma 1, lett. a), della legge n. 53/2021, con la mera aggiunta dell'inciso “*nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica*” e dell'inciso “*ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili*”.

Le previsioni di cui all'articolo 7, comma 2, lett. b) e c), del d.m. del 21 giugno 2024 – che attribuiscono alle Regioni, da un lato, la facoltà di classificare le aree idonee in base a fonte, taglia e tipologia di impianto e, dall'altro, la possibilità di far salve le aree idonee individuate dall'articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 – non valgono a compensare il contestato *deficit* di specificità che inficia la legittimità dei criteri dettati dal gravato decreto ministeriale per la individuazione delle aree idonee, atteso che il contenuto precettivo di tali previsioni non è atto a declinare i principi e i criteri direttivi specifici stabiliti dal legislatore delegante con l'articolo 5, comma 1, lett. a), della legge n. 53/2021.

Risulta, pertanto, sostanzialmente violata, ad opera del gravato d.m. del 21 giugno 2024, la delega legislativa in relazione

alla previsione dei principi e criteri per la individuazione delle aree idonee, difettando quel grado di specificità, anche minimo, richiesto per attuare la delega legislativa, ancorché in un contesto caratterizzato dalla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni nella materia della produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, funzionale a garantire il concreto e corretto esercizio delle attribuzioni spettanti alle Regioni.

5.3. Del pari, anche la previsione dei criteri per la individuazione delle aree non idonee sconta il medesimo *deficit* di specificità innanzi delineato, sicché pure l'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 risulta illegittimo per le medesime ragioni sin qui esposte.

In proposito, è sufficiente confrontare il disposto dell'articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 con l'Allegato 3 delle Linee Guida del 2010, per porre in luce come al netto delle previsioni inerenti alle aree non idonee ope legis, alle aree che possono essere dichiarate non idonee in relazione al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 136, comma 1, lett. c) e d), del d.lgs. n. 42/2004 e alla possibilità di prevedere fasce di rispetto differenziate per i beni sottoposti a tutela (disposizione che, peraltro, sconta ulteriori e specifici vizi di legittimità, come esposto in precedenza), manca l'individuazione di criteri tecnici di tipo oggettivo, correlati ad aspetti strettamente inerenti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, idonei a guidare le Regioni nell'esercizio delle attribuzioni ad esse spettanti *in subiecta materia*.

Così, ad esempio, non sono stati previsti criteri di valutazione tarati sulla tipologia di fonte rinnovabile e/o sulla taglia dell'impianto, non sono stati previsti criteri per valutare le situazioni di concentrazione di impianti FER nella medesima area ovvero di interazione con altri progetti o programmi, né sono stati previsti criteri per apprezzare adeguatamente specifiche aree, quali i siti Rete Natura 2000, le aree naturali protette, quelle caratterizzate da dissesto e/o rischio idrogeologico, ecc.

Peraltro, riconoscere alle Regioni delle facoltà indicate dall'articolo 7, comma 2, del d.m. del 21 giugno 2024 non equivale a fornire alle stesse i criteri applicativi necessari per dare attuazione ai principi e criteri direttivi specifici individuati nella legge delega e riprodotti anche nell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 199/2021.

5.4. La carente specificità dei criteri di individuazione si traduce anche nel difetto di omogeneità censurato dalla società ricorrente con il motivo di ricorso in esame.

A riguardo, va rilevato che il requisito normativo della omogeneità deve essere apprezzato non rispetto all'intrinseco contenuto dei principi e criteri concretamente individuati, traguadati alla luce della diretta comparazione tra gli stessi – vale a dire, nel raffronto tra quelli previsti per la individuazione delle aree idonee e quelli dettati per la individuazione delle aree non idonee – bensì nella loro attitudine ad essere applicati in maniera uniforme nell'intero territorio nazionale. D'altronde, la individuazione delle aree idonee e di quelle non idonee sottende, per ragioni strumentalmente correlate alla funzione di tali istituti, considerazioni di ordine ambientale, culturale e paesaggistico non del tutto sovrapponibili, il che corrobora la legittimità della previsione di principi e criteri applicativi non del tutto speculari dal punto di vista contenutistico-strutturale.

Ad avvalorare la correttezza della opzione esegetica proposta, in forza della quale si ritiene che il requisito normativo della omogeneità debba essere declinato in termini effettuali e non strutturali, depone pure la circostanza per cui l'individuazione delle aree idonee e non idonee ingloba anche apprezzamenti relazionati con la tutela del territorio e la salvaguardia dei beni paesaggistici e culturali.

La richiesta omogeneità applicativa dei principi e criteri in questione, pertanto, risponde anche all'esigenza che la disciplina della individuazione delle aree idonee e non idonee non ostacoli il mantenimento di *standard* uniformi di tutela paesaggistico-ambientale sull'intero territorio nazionale, tenuto conto delle implicazioni che da essa discendono su tale versante ordinamentale.

Invero, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, con riferimento alle modalità di approvazione del piano territoriale paesaggistico regionale, che anche gli strumenti di pianificazione regionale risultano strumentali a garantire una effettiva e uniforme tutela paesaggistico-ambientale (cfr. Corte cost., sent. n. 221/2022, p. 5.1.).

Pertanto, in un contesto ordinamentale caratterizzato dalle anzidette esigenze di uniformità di tutela, pur a fronte delle specificità territoriali delle singole Regioni, una disciplina, quale quella della individuazione delle aree idonee e non idonee che intercetta anche aspetti relazionati con la salvaguardia dei beni paesaggistici e culturali, non può che presentare a sua volta un impianto tale da garantire la sua uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale.

5.5. In questa prospettiva, sia i criteri di individuazione delle aree idonee, sia quelli che presiedono alla perimetrazione delle aree non idonee scontano il difetto di omogeneità censurato da parte della società ricorrente.

I primi, infatti, in ragione della loro carente specificità, si risolvono in una sostanziale devoluzione alle Regioni dell'onere di individuare dette aree sul proprio territorio senza la “guida” dei principi e criteri statali che il legislatore delegante aveva previsto che fossero dettati in sede di attuazione della delega legislativa conferita con la legge n. 53/2021, con conseguente frustrazione delle esigenze di uniformità strumentali alla tutela dei valori di rango primario incisi dall'esercizio delle attribuzioni regionali *in subiecta materia*.

Parimenti difetta di omogeneità il criterio con il quale l'articolo 7, comma 3, del gravato decreto ministeriale ha previsto un unico *range* di ampiezza fino a sette chilometri per la possibile individuazione delle fasce di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela.

Tale criterio, infatti, risulta suscettibile di ingenerare applicazioni della disciplina per la individuazione delle aree non idonee differenziate tra le distinte Regioni, ponendosi in contrasto con l'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021.

5.6. Il Collegio ritiene, per converso, che il profilo di censura con il quale è stata prospettata l'illegittimità del gravato d.m. del 21 giugno 2024 per assenza di una normativa transitoria di salvaguardia dei procedimenti di autorizzazione degli impianti FER in corso di svolgimento non sia decidibile nel merito atteso che la presentazione della istanza di PAS, in relazione all'impianto che la società ricorrente intende realizzare in provincia di Cagliari, risulta successiva alla entrata in vigore del gravato decreto ministeriale.

6. In definitiva, sulla scorta delle suseposte considerazioni:

- il primo motivo del ricorso introduttivo deve essere respinto in ragione della sua infondatezza;
- il secondo e il terzo motivo del ricorso introduttivo devono essere parzialmente accolti e, per l'effetto, deve essere annullato l'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 nei termini esposti in motivazione con obbligo, per le amministrazioni ministeriali resistenti, di rieditare i criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili, nonché di dare attuazione al disposto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), n. 1), della legge 22 aprile 2021, n. 53 entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla notifica della presente sentenza o dalla sua comunicazione in via amministrativa, ove anteriore, senza vincolo di contenuto ma nel rispetto di quanto statuito con il presente *dictum* giudiziale;
- la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 prospettata con il quarto, quinto e sesto motivo di ricorso deve essere dichiarata non rilevante;
- il ricorso per motivi aggiunti deve essere dichiarato inammissibile.

7. Le spese di lite, in ragione della novità e della complessità delle questioni trattate, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- a) respinge il primo motivo del ricorso introduttivo, mentre accoglie parzialmente il secondo e il terzo motivo di tale ricorso e, per l'effetto, annulla l'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 nei termini esposti in motivazione con obbligo, per le amministrazioni ministeriali resistenti, di rieditare i criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili, nonché di dare attuazione al disposto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), n. 1), della legge 22 aprile 2021, n. 53 entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla notifica della presente sentenza o dalla sua comunicazione in via amministrativa, ove anteriore, senza vincolo di contenuto ma nel rispetto di quanto statuito con il presente *dictum* giudiziale;
- b) dichiara non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione all'articolo 5 del d.-l. n. 63/2024 con il quarto, quinto e sesto motivo del ricorso introduttivo;
- c) dichiara inammissibile il ricorso per motivi aggiunti.

Spese di lite compensate.

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

(Omissis)