Pubblicato il 14/07/2025

N. 06160/2025REG.PROV.COLL.
N. 00955/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 955 del 2025, proposto dalla società Myt Development Initiatives s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Germana Cassar, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Piemonte, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Gattamelata e Marialaura Piovano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

del Comune di San Giacomo Vercellese, del Comune di Arborio, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 820 del 4 luglio 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2025 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dalla società Myt Development Initiatives s.r.l. avverso la sentenza del T.a.r. per il Piemonte n. 820/2024, che ha respinto il ricorso proposto dalla medesima società avverso:

i. la delibera del 31 luglio 2023 n. 58-7356 della Giunta della Regione Piemonte il cui oggetto recita "*Decreto legislativo 387/2003, articolo 12, comma 7. Indicazioni sull''installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole di elevato interesse agronomico, in coerenza con il decreto legislativo 199/2021. Modifica parziale della D.G.R. n 58-7356 del 31 luglio 2023 (punto d)*";

ii. la delibera del 23 ottobre 2023, n. 26-7599 della Giunta della Regione Piemonte il cui oggetto recita "*Decreto legislativo 387/2003, articolo 12, comma 7. Indicazioni sull'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole di elevato interesse agronomico, in coerenza con il decreto legislativo 199/2021. Modifica parziale della D.G.R. n 58-7356 del 31 luglio 2023 (punto d)*".

2. Si espongono i fatti rilevanti per il giudizio.

2.1. La società Myt Development Initiatives s.r.l., società attiva nello sviluppo e nella realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, ha avviato lo sviluppo di un impianto fotovoltaico a terra (denominato "Parco fotovoltaico San Giacomo") di potenza pari a circa 11 Mwp, da realizzarsi sui terreni a destinazione agricola, classi II e III di capacità d'uso del suolo, nei Comuni di San Giacomo Vercellese e Arborio.

2.2. Con la stipulazione del contratto preliminare del 14 novembre 2022, la società ha ottenuto la disponibilità dei fondi individuati al catasto come segue:

- nel territorio del Comune di San Giacomo Vercellese, al foglio n. 9, particelle nn. 66, 79, 83;
- nel territorio del Comune di Arborio, al foglio n. 12, particelle nn. 10, 11, 21, 22, 23, 9AA e 9AB.

Deduce la ricorrente, che trattasi di aree a ridotta potenzialità agricola, qualificate come "aree idonee" ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-quater) del d.lgs. n. 8 novembre 2021, n. 199, essendo non vincolata ed esterna alla fascia di rispetto (pari per il fotovoltaico a 500 metri) di beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda e dell'articolo 136 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

La società allega, altresì, di aver domandato, sin dal 23 gennaio 2023, il preventivo di connessione, rilasciato il 10 ottobre 2023.

2.3. Nel corso di tali vicende, la Regione Piemonte ha emanato la D.G.R. del 31 luglio 2023 n. 58-7356 (di seguito, la "DGR 58-7356"), recante "*indicazioni sull'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole di elevato interesse agronomico, in coerenza con il decreto legislativo 199/2021*", pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 31, Supplemento ordinario n. 2 del 3 agosto 2023.

Con le Delibere n. 58 del 31 luglio 2023 e n. 26 del 23 ottobre 2023 (che ha modificato il regime transitorio previsto dalla lettera d) della precedente DGR), la Regione Piemonte ha stabilito che:

- alla luce dell'introduzione delle aree idonee ai sensi dell'art 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021 e in attesa dell'emanazione dei decreti ministeriali in esso previsti, nelle aree agricole ad elevato interesse economico sia consentita unicamente l'installazione di impianti fotovoltaici di tipo agrivoltaico;
- il divieto a realizzare impianti fotovoltaici a terra non agrivoltaici non si applichi ai procedimenti già conclusi alla data di pubblicazione della stessa sul BUR né a quelli rispetto ai quali il proponente alla stessa data abbia acquisito

ed esplicitamente accettato il preventivo per la connessione redatto dal gestore di rete, fatta salva la possibilità per gli interessati di richiedere l'applicazione del presente provvedimento ai procedimenti in corso.

3. Ritenendo tali delibere pregiudizievoli rispetto alla sua attività d'impresa, la società odierna appellante le ha impugnate innanzi al T.a.r. per il Piemonte.

3.1. Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, con difese di rito e di merito.

4. Con la sentenza n. 820/2024, il T.a.r.:

i. ha respinto l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità per difetto d'interesse, formulata dalla Regione;

ii. ha respinto i motivi di ricorso formulati dalla società.

5. La società ha pertanto impugnato la sentenza di primo grado, formulando sei motivi di appello.

5.1. Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, resistendo all'appello.

5.2. Alla camera di consiglio del 27 febbraio 2025, la società ha rinunciato all'istanza cautelare proposta nonché, unitamente alla Regione, ai termini di legge, che sono stati fissati, con il consenso delle parti, in misura pari alla metà.

5.3. Il 6 marzo 2025, la società appellante ha depositato la memoria difensiva, mentre, il 14 marzo 2025, la regione appellata ha depositato le repliche.

6. All'udienza del 27 marzo 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Con il primo motivo di appello, la società impugna il capo della sentenza che ha respinto il primo motivo di ricorso di primo grado.

Con tale motivo, la società ha dedotto che:

(i) l'esercizio del potere legislativo e regolamentare delle Regioni è subordinato all'emanazione di specifici decreti ministeriali, previsti dall'art. 20 del D.Lgs. 199/2021 e da adottare previa acquisizione del parere della Conferenza Stato Regioni;

(ii) sino all'emanazione dei decreti, non v'è alcuno spazio di intervento della Regione, ma trova diretta ed automatica applicazione il regime previsto dallo

stesso art. 20, comma 8, che reca la qualificazione *ex lege* delle aree idonee. Di conseguenza, la Regione Piemonte non aveva (e non ha) alcun potere di disporre una disciplina transitoria delle aree idonee e non idonee (peraltro contrastante con quella prevista a livello nazionale), con conseguente illegittimità della D.G.R. del 31 luglio 2023 n. 58-7356, emanata in radicale carenza di potere.

7.1. Con il secondo motivo di appello, la società impugna il capo della sentenza che ha respinto il secondo motivo di ricorso di primo grado.

La società deduce che, quand'anche si volesse ritenere sussistente il potere regolamentare della Regione, nelle more della piena attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, comunque la disciplina impugnata sarebbe in contrasto con tale disposizione, in quanto determinerebbe la sostanziale moratoria dell'installazione di impianti fotovoltaici a terra che sarebbero proibiti non soltanto in area agricola, bensì persino in area idonea, in palese violazione dell'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199/2021.

7.2. Tenuto conto della fondatezza dei mezzi di gravame e della connessione logica che li avvince, i due motivi di appello possano essere esaminati congiuntamente.

7.3. Il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199, disciplina rilevante ai fini della decisione della controversia, costituisce attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, oltre che espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) e della competenza legislativa concorrente in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" (art. 117, terzo comma, Cost.).

Si tratta di una disciplina finalizzata ad "*accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili*" e a raggiungere gli "*obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030*", "*conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*" (art. 1, commi 1, 2 e 3).

Come rilevato dalla Corte Costituzionale, "*Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle "aree non idonee". L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal D.M. 21 giugno 2024, fino al 2030*" (Corte Cost., 11 marzo 2025 n. 28).

7.4. In base alla richiamata disciplina e, segnatamente, ai sensi dell'art. 20, comma 1, d.lgs. 199/2021: "*Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all' installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a:*

a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie,

nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili;

b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse,

aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.".

Rilevano inoltre i commi 6, 7 e 8 della medesima disposizione, i quali dispongono che:

"*6. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero*

sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione.

7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

8. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: […]".

Come è stato autorevolmente affermato, "*l'art. 20, comma 8, del D.Lgs. n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema - introdotto dallo stesso D.Lgs. n. 199 del 2021 – di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee.*

Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree "idonee" all' installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì "con legge" regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20.

Nel descritto contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che "[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1", sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lettera c)-quater, "le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto"." (Corte Cost., 7 giugno 2024 n. 103; id., 3 aprile 2023 n. 58; id., 23 febbraio 2023 n. 27)

Per quanto concerne l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, si è pertanto passati "*dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del D.Lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del D.Lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il D.M. 21 giugno 2024.*" (Corte Cost., 11 marzo 2025 n. 28).

7.5. A mente di questi principi vanno pertanto accolte le censure formulate dalla società appellante e dichiarata l'illegittimità delle delibere regionali impugnate, nella parte in cui esse vietano la collocazione di impianti fotovoltaici nelle "*aree agricole piemontesi di elevato interesse agronomico*", come individuate dalle delibere impugnate, ossia:

"- *areali individuati dai disciplinari delle produzioni agricole vegetali a Denominazione di Origine Protetta (D.O.P.), ad Indicazione Geografica*

Protetta (I.G.P.), a Denominazione di Origine Controllata (D.O.C.) e Garantita (D.O.C.G.);

- terreni agricoli e naturali ricadenti nella prima e seconda classe di capacità d'uso del suolo costituiti dai territori riconosciuti come appartenenti alla I e II classe nella "Carta della capacità d'uso dei suoli del Piemonte", adottata con DGR n. 75-1148 del 30 novembre 2010 e reperibili sul Geoportale della Regione Piemonte all'indirizzo https://www.geoportale.piemonte.it/cms".

La previsione regionale viola, infatti, l'art. 20, commi 1, 6 e 8 d.lgs. n. 199/2021, nella misura in cui predispone un regime differenziale ed escludente per gli impianti fotovoltaici "a terra", impedendone la collocazione anche nelle aree dichiarate idonee dal legislatore a mente del citato art. 20, comma 8.

In conformità a quanto affermato dal precedente di Sezione (22 gennaio 2025 n. 466) e dalla Corte Costituzionale, va ribadita la centralità degli obiettivi stabiliti dal "*Green Deal*" europeo, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, che "*mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico*" (Corte Cost. n. 28/2025, cit.) e che impone, pertanto, l'interpretazione "*della disciplina applicabile* […] *in linea con il diritto europeo e con gli obiettivi vincolanti di de-carbonizzazione fissati dall'UE per i prossimi decenni*" (Cons. Stato, Sez. IV, n. 466/2025, cit.).

Risulta perciò pienamente condiviso dal Collegio e determinante ai fini dell'accoglimento dei motivi di appello in esame, il principio di diritto secondo cui sussiste "*l'impossibilità per la Regione, nel caso di specie, di frapporre validamente alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio ostacoli non previsti dal legislatore statale e di intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei "principi e criteri omogenei" per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti stessi, comprese le "modalità per*

minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili" (nuovamente, Cons. Stato, Sez. IV, n. 466/2025).

7.6. La Regione difende i provvedimenti gravati, rilevando che si verterebbe non già in un'ipotesi di indebita ingerenza nelle prerogative del legislatore statale o di una loro violazione, bensì di essersi "*limitata a esprimere una attrazione per specifiche tipologie di impianti*" e di aver ritenuto "*opportuno salvaguardare e valorizzare le aree agricole piemontesi di elevato interesse agronomico in coerenza con il d.m. 10 settembre 2010 recanti «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»*", dando attuazione a "*quell'attività istruttoria che le competeva in forza del paragrafo 17 dell'Allegato 3 del D.M. 10 settembre 2010.*".

In verità, la prospettazione difensiva della Regione risulta muovere da un presupposto che smentisce in radice l'impianto difensivo. Il paragrafo 17 dell'Allegato 3 del d.m. 10 settembre 2010 è infatti rubricato: "*Criteri per l'individuazione di aree non idonee*", rendendo manifesto, dunque, che il potere esercitato dalla Regione è esattamente sovrapponibile, ma di segno contrario a quello che lo Stato ha disciplinato con l'art. 20, commi 1 e 8.

Invero, in proposito va osservato che la Regione risulta titolare di poteri di governo del suo territorio e tali poteri, ovviamente, non risultano conculcati dal d.lgs. n. 199/2021. Senonché, nel rispetto del principio di competenza, nella prospettiva della leale collaborazione fra i differenti livelli di governo e dovendosi evitare le antinomie fra le diverse discipline, il loro legittimo esercizio potrà avvenire soltanto nel rispetto e nella cornice dei principi e delle norme della disciplina vigente in materia, contenuta nel d.lgs. n. 199/2021 e, in particolare, nell'art. 20, e, dunque, in linea generale, facendo in modo che le decisioni di regolazione regionale siano «motivate dall'» e «tengano conto

dell'»esigenza di governo del territorio regionale, non abbiano un effetto espulsivo e costituiscano una disciplina cedevole una volta che siano stati determinati ai sensi dell'art. 20, comma 1, i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee, qualora quanto stabilito in sede di pianificazione possa porsi, ipoteticamente, in contrasti con essi.

7.7. Va, in ultimo, evidenziato che resta impregiudicato dall'annullamento delle delibere impugnate l'applicazione delle sopravvenienze normative che hanno interessato l'art. 20 d.lgs. n. 199/2021, mediante l'introduzione del comma 1 bis, in quanto non oggetto del presente giudizio.

8. Dall'accoglimento del primo e del secondo motivo di appello, nei termini suindicati, discende l'improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse degli ulteriori motivi di appello, la cui eventuale fondatezza non sarebbe maggiormente satisfattiva dell'interesse sostanziale della ricorrente in prime cure consentendo pertanto il c.d. assorbimento logico necessario di tali doglianze (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, § 9.3.4.2.).

9. In conclusione, per le motivazioni sin qui esposte, l'appello va accolto e, pertanto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado nei sensi e nei limiti chiariti in motivazione, disponendosi l'annullamento delle delibere di Giunta regionale impugnate nei limiti dell'interesse della società appellante.

10. Nella novità delle questioni controverse, si ravvisano le eccezionali ragioni sancite dal combinato disposto degli artt. 26 comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c. per compensare integralmente le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie il primo e il secondo motivo di ricorso di primo grado nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Michele Conforti	**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO