

INSTALLAZIONE IMPIANTI FOTOVOLTAICI: TRA NORMATIVA NAZIONALE E COMPETENZA REGIONALE.

DI CRISTINA GUARISCO

Consiglio di Stato, Sez. IV – 14 luglio 2025, n. 6160

Sino all'emanazione dei decreti ministeriali previsti dall'art. 20 co. 1 D. Lgs. 199/2021, volti a dettare i principi ed i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e degli impianti a fonti rinnovabili, le Regioni non hanno alcun potere di intervenire direttamente in materia, prevedendo ostacoli alla realizzazione di impianti FER sul proprio territorio non previsti dal legislatore statale.

Sono illegittime le delibere di Regione Piemonte – aventi ad oggetto le indicazioni sull'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole di elevato interesse agronomico in coerenza con il D. Lgs. 199/2021 – nella misura in cui prevedono un regime differenziale rispetto alla normativa nazionale ed escludente per gli impianti fotovoltaici a terra, impedendone la collocazione in quelle aree dichiarate idonee dal legislatore statale ex art. 20, co. 8, D. Lgs. 199/2021.

Con la sentenza in esame, il Consiglio di Stato, ribaltando la decisione di primo grado, annulla due delibere di giunta di Regione Piemonteⁱ, aventi ad oggetto una specifica disciplina relativa all'installazioni di impianti fotovoltaici nelle aree agricole di elevato interesse agronomico, in quanto la Regione è intervenuta prima che venissero emanati i decreti ministeriali previsti dall'art. 20 co. 1 del D. Lgs. 199/2021ⁱⁱ.

Al fine di comprendere la portata della decisione in commento, occorre tenere in considerazione che la vicenda in esame riguarda fatti accaduti nel 2023, epoca nella quale né il D.M. 21 giugno 2024 – recante “*Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*” – né il D. Lgs. 190/2024 – avente ad oggetto la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – erano in vigore.

È necessario altresì evidenziare che la disciplina prevista dall'art. 20 D. Lgs. 199/2021 è stata abrogata dal D.L. 21 novembre 2025 n. 175, il quale ha trasferito, per quanto qui rileva, le disposizioni sulle aree idonee all'installazione degli impianti FER all'interno del D. Lgs. 190/2024, agli articoli 11-bis, 11-ter, 11-quater e 11-quinquies.

Fatte tali doverose premesse in ordine agli interventi legislativi successivi alla controversia in esame, si provvede, nel prosieguo, ad esaminare la vicenda portata all'attenzione dei giudici di secondo grado.

La fattispecie riguarda una società attiva nello sviluppo e nella realizzazione di impianti FER avente l'obiettivo di sviluppare un impianto fotovoltaico a terra su aree a destinazione agricola.

Secondo la società tali aree a ridotta potenzialità agricola rientrano nelle aree idonee di cui all'art. 20 co. 8, lettera c-quater) del D. Lgs. 199/2021 (oggi abrogato), il quale stabiliva che sono considerate aree idonee “[...] le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una

distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici [...]”.

La società ricorrente, al fine di installare l'impianto fotovoltaico in dette aree, richiede ed ottiene, da parte del gestore della rete distribuzione dell'energia elettrica, il preventivo di connessione.

Nelle more, Regione Piemonte adotta la D.G.R. n. 58-7356 del 31 luglio 2023 e la D.G.R. n. 26-7599 del 23 ottobre 2023 espressamente prevedendo che, visto l'art. 20 co. 8 D. Lgs. 199/2021 e in attesa dell'emanazione dei decreti ministeriali in esso previsti, nelle aree agricole ad elevato interesse agronomico è consentito unicamente l'installazione di impianti fotovoltaici di tipo agrivoltaico, precludendo, dunque, la possibilità di realizzarvi impianti fotovoltaici a terra.

Rigettato il ricorso proposto avanti il T.A.R. Piemonte avverso le due delibere, la società propone appello innanzi il Consiglio di Stato argomentando principalmente che a) Regione Piemonte non avrebbe avuto alcun potere di intervenire in materia, nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 20 co. 1 D. Lgs. 199/2021 e b) in ogni caso, la disciplina introdotta sarebbe in contrasto con quanto prevedeva l'allora art. 20 co. 8 D. Lgs. 199/2021 in merito all'individuazione delle aree idonee.

Come anticipato, i giudici di secondo grado accolgono il ricorso svolgendo una disamina dei principi generali che permeano la materia delle energie rinnovabili, in conformità con le direttive europee e la giurisprudenza amministrativa sviluppatasi in detto ambito.

In primo luogo, nella sentenza viene chiarito che il D. Lgs. 199/2021 è emanato in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 n. 2001 (RED II) - la cui *ratio* consiste nella promozione dell'impiego dell'energia da fonti rinnovabili per ragioni di tutela ambientale e nel contrasto degli effetti negativi del cambiamento climatico - ed è espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117 Cost.

Con l'introduzione dell'art. 20 D. Lgs. 199/2021 il legislatore ha inteso superare la disciplina precedente, il cui art. 12 co. 10 D. Lgs. 387/2003 ed il conseguente DM del Ministero dello Sviluppo economico del 10 settembre 2010 dettavano i criteri ed i principi per l'individuazione delle sole aree *non* idonee.

Di contro, l'assetto normativo introdotto con il citato articolo 20 prevede che siano le Regioni, con propria legge – e non più in sede regolamentare come previsto dalle disposizioni precedenti –, ad individuare specificamente quali sono considerate aree *idonee* per l'installazione di impianti FER, esclusivamente sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti da appositi decreti ministerialiⁱⁱⁱ.

In attesa che il ministero adottasse detti decreti, il D. Lgs. 199/2021, in un'ottica di accelerazione e semplificazione delle procedure volte all'installazione di tali tipi di impianti^{iv}, ha previsto una disciplina transitoria che individua quali sono le aree in cui deve essere consentita l'installazione di impianti fotovoltaici (art. 20 co. 8 D. Lgs. 199/2021), tra le quali figurano quelle aree non ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela di cui al D. Lgs. 42/2004.

Il comma 8 dell'art. 20 del D. Lgs. 199/2021, come evidenziato dalla giurisprudenza, “*si inserisce in un più ampio quadro normativo sovranazionale finalizzato alla graduale eliminazione delle fonti fossili ed all'approvvigionamento energetico mediante fonti molto meno inquinanti di quelle attuali.*”

Si tratta di un risultato che lo Stato italiano deve perseguire in virtù degli obblighi derivanti dall'adesione all'Unione Europea (cfr. l'art. 117 comma 1 della Costituzione)” (TAR-Milano, sez. II, 20 febbraio 2025, n. 550).

Sulla scorta di tali considerazioni, il Consiglio di Stato dichiara l'illegittimità delle delibere di Regione Piemonte nella parte in cui vietano la collocazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole

di elevato interesse agronomico in quanto intervenute in un momento storico in cui lo Stato non aveva ancora provveduto all'emanazione dei decreti di cui all'art. 20 co. 1 D. Lgs. 199/2021.

La sentenza riprende quel filone giurisprudenziale secondo cui le Regioni non hanno alcun potere sostitutivo, né legislativo né regolamentare, di intervenire 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 FER, poiché tanto la normativa del 2021 che quella del 2003 ammettono un intervento delle Regioni *“solo a valle di quello dell'autorità statale, al fine di poter salvaguardare l'uniforme applicazione della normativa energetica e l'esplicitarsi della libera concorrenza nel settore”* (Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2025, n. 466).

Ancora, la pronuncia in esame evidenzia che *“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”*.

Un altro aspetto messo in evidenza dai giudici di appello riguarda la circostanza secondo cui, in disparte l'assenza del potere sostitutivo in capo alle Regioni di intervenire prima dell'emanazione dei decreti ministeriali ex art. 20 co. 1 D. Lgs. 199/2021, in ogni caso, la previsione contenuta nelle due delibere regionali che impone l'installazione di soli impianti agrivoltaici in aree di elevato interesse agronomico è in contrasto con quanto previsto dalla normativa statale di rango superiore ed il legislatore regionale, nel rispetto degli obiettivi stabiliti dal *“Green Deal”* europeo di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili al fine di tutelare l'ambiente e contrastare gli effetti negativi del cambiamento climatico, non può prevedere in tale ambito una disciplina più restrittiva di quella nazionale, prevedendo condizioni più rigorose nell'individuazione delle aree ritenute – a monte – idonee.

In sostanza, dunque, è evidente che nel rispetto dei principi eurocomunitari di massima diffusione degli impianti FER, le Regioni hanno sì il potere legislativo di individuare con legge le aree idonee, ma limitatamente e nel rispetto dei principi e dei criteri delineati dai decreti ministeriali, in assenza dei quali alle Regioni è precluso qualsivoglia spazio di intervento anche se questo viene esercitato per tutelare aree agricole di particolare interesse agronomico del proprio territorio, in quanto è lo stesso legislatore statale che, nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali, ha previsto una disciplina transitoria che deve essere applicata in modo omogeneo su tutto il territorio italiano.

Un siffatto assetto normativo sembra voler suggerire, ad avviso di chi scrive, che lo Stato, a priori, abbia già svolto una ponderazione tra due valori, quello ambientale e quello paesaggistico, entrambi protetti a livello costituzionale dall'art. 9 Cost.

Infine, ricordando che la disciplina delle aree idonee è ora prevista nel D. Lgs. 190/2024 a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 175/2025, la materia degli impianti da fonti di energia rinnovabili è in rapida e continua evoluzione, rendendo, molto spesso, difficile agli operatori del settore individuare il corretto percorso normativo che gli consenta di realizzare tali impianti, con quanto ne consegue in termini di rispetto e di realizzazione degli obiettivi ambientali eurounitari.

¹ D.G.R. Piemonte del 31 luglio 2023, n. 58-7356 *“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”* e D.G.R. Piemonte 23 ottobre 2023, n. 26-7599 *“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 Art. 20 co. 1 primo periodo 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. [...])”.

ⁱⁱⁱ Art. 20 co. 4 primo periodo D. Lgs. 199/2021 “Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'articolo 21”.

^{iv} In questo senso T.A.R. Umbria, sez. I, 6 novembre 2023, n. 613: “L'idoneità per legge delle aree indicate nel comma 8 serve dunque ad evitare che il tempo necessario per l'emanazione dei decreti ministeriali di cui al comma 1 e per la successiva individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni (co. 4) possa compromettere l'interesse alla rapida realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili”.