La contraddittorietà intrinseca dei limiti posti dal c.d. «decreto agricoltura» per gli impianti fotovoltaici nelle aree agricole

di *Francesco Scalia*

1. Premessa. La pianificazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili. - 2. I terreni agricoli idonei *ex lege* nelle more della pianificazione regionale. - 3. I limiti imposti dal c.d. «Decreto agricoltura» alla localizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole e la loro contraddittorietà «intrinseca». - 4. Una possibile interpretazione costituzionalmente orientata del nuovo comma 1 *bis* dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021.

1. - *Premessa. La pianificazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili.* Con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, di recepimento della direttiva RED 2 del 2018[1], il legislatore è intervenuto sul tema della localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili implementando e rendendo vincolante la logica programmatoria che era *in nuce* già nell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, di recepimento della prima direttiva dedicata alla promozione dell'energia rinnovabili, la 2001/77/CE del 27 ottobre 2021, e nelle linee guida adottate con d.m. 10 settembre 2010, in attuazione di tale disposizione. Queste ultime, al fine di garantire il corretto inserimento degli impianti sul territorio, dettano criteri per l'individuazione di aree non idonee, all'esito di un procedimento amministrativo e, quindi, un'istruttoria funzionale a bilanciare l'interesse alla tutela di particolari valori espressi in particolari aree e quello alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, stabilendo che gli atti di programmazione siano «*congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)*».
Ora, l'art. 20, d.lgs. n. 199/2021 dispone che con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (ora MASE - Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (ora Ministro dell'agricoltura e sovranità alimentare), previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore decreto, sono stabiliti princìpi 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 Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee.
Le aree idonee e non idonee devono essere individuate dalla Regioni, con legge regionale e con l'adeguato coinvolgimento degli enti locali, entro centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto.
Se la mancata inclusione tra le aree idonee non rende di per sé solo l'area non idonea all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, nelle aree idonee si ha una presunzione di compatibilità degli impianti con gli altri interessi in potenziale conflitto, compatibilità che però va verificata in concreto nel procedimento autorizzatorio.
Questo è, però, semplificato. In particolare, l'art. 22 d.lgs. n. 199/2021 dispone che nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee,

[1] Direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Sulla c.d. RED 2 sia consentito rinviare a F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020, 276 ss.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante[2]. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Inoltre, i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo: quindi sessanta giorni.
Infine, nelle aree idonee sono innalzati i tetti di potenza per il ricorso alle procedure semplificate disciplinate dal d.lgs. n. 28/2011[3].
Con decreto del 21 giugno 2024 il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha dato attuazione dell'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 199/2021.
L'art. 1 del decreto indica le finalità dello stesso nell'individuare la ripartizione fra le Regioni e le Province autonome dell'obiettivo nazionale al 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW da fonti rinnovabili rispetto al 31 dicembre 2020, necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNIEC e rispondere ai nuovi obiettivi derivanti dall'attuazione del pacchetto «*Fit for 55*», anche alla luce del pacchetto «*Repower* UE», e stabilire princìpi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle Regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili funzionali al raggiungimento di tali obiettivi, in linea con il principio della neutralità tecnologica.
Lo stesso ordine nel quale il decreto pone le finalità da conseguire segnala come, in coerenza con quanto dispone l'art. 20 cit., le aree da individuare devono comunque essere sufficienti per il conseguimento dell'obiettivo nazionale (pare doversi ritenere) indipendentemente dai vincoli gravanti sulle stesse.
Le aree da individuare si distinguono in: *a*) superfici e aree idonee: le aree in cui è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 22 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199; *b*) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal par. 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni; *c*) superfici e aree ordinarie: sono le superfici e le aree diverse da quelle delle lettere *a*) e *b*) e nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al d.lgs. n. 28/2011 e successive modifiche e integrazioni; *d*) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1 *bis*, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199.

2. - *I terreni agricoli idonei* ex lege *nelle more della pianificazione regionale*. In attesa della pianificazione, le Regioni non possono stabilire moratorie ed è considerata idonea *ex lege* una serie di aree[4]. Tra queste, l'art. 20,

---

[2] Particolarmente importante la dequotazione del parere soprintendizio da vincolante a meramente obbligatorio, non solo per l'effetto di semplificazione che produce, quanto perché attesta che anche aree vincolate paesaggisticamente (per le quali sole la soprintendenza esprime un parere vincolante) possono essere incluse tra le aree idonee.
[3] Per impianti di potenza fino a 1 MW, si applica la dichiarazione di inizio lavori asseverata per tutte le opere da realizzare su aree nella disponibilità del proponente; per impianti di potenza superiore a 1 MW e fino a 10 MW, si applica la procedura abilitativa semplificata; per impianti di potenza superiore a 10 MW, si applica la procedura di autorizzazione unica.
[4] Il comma 8 dell'art. 20 considera aree idonee:
a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera *c ter*), numero 1;
b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, parte IV, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
c) le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;
c bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

comma 8, lett. *c ter*), d.lgs. n. 199/2021 indica come idonee, esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, le aree non vincolate ai sensi della parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (ovvero, limitatamente alla tutela dei beni culturali), 1) classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri[5].

3. - *I limiti imposti dal c.d. «Decreto agricoltura» alla localizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole e la loro contraddittorietà «intrinseca».* L'art. 5, comma 1, del d.l. 15 maggio 2024, n. 63[6] (c.d. Decreto agricoltura), ha inserito, all'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, il comma 1 *bis*, con il quale ha stabilito limitazioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti[7], ponendo complessi problemi ermeneutici.

---

c bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC);

c ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42:

1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere;

2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri;

c quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere *a*), *b*), *c*), *c bis*) e *c ter*), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lett. *h*), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte II oppure dell'art. 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. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'art. 12, comma 3 *bis*, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

[5] Il tema del conflitto tra impianti fotovoltaici e destinazione agricola dei terreni è risalente negli anni. Già nel 2012, il legislatore vietò l'accesso agli incentivi statali per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole (art. 65 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con l. 24 marzo 2012, n. 27). È rimasta, però, ferma la possibilità, ai sensi dell'art. 12, comma 7, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, di ubicare gli impianti per la produzione di energia rinnovabile «*anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14*». In generale, sul tema, si veda sul n. 2/2023 di questa rivista M. ROMEO, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, e S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (ovvero sulla destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 157 ss.

[6] Convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2024, n. 101.

[7] Il nuovo comma 1 *bis* dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021 è del seguente tenore: «*L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra [di cui all'articolo 6* bis*, lettera* b*), del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28], in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere* a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata,* c*), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati,* c bis*), c bis.1) e* c ter*), numeri 2 e 3, del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

In particolare, la nuova disposizione prescrive che nei siti ove sono già installati impianti fotovoltaici, sono consentiti solo gli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata. La norma però non modifica corrispondentemente – ma anzi richiama – la lett. *a*) del comma 8, la quale consente, nelle more della pianificazione regionale, interventi sugli impianti fotovoltaici già installati con incremento dell'area occupata sino a 500 metri dai punti del perimetro dell'impianto preesistente[8].
Si pone, quindi, il problema se l'art. 5, comma 1, cit. abbia implicitamente parzialmente abrogato la lett. *a*) del comma 8, limitando – anche nelle more della pianificazione regionale – gli interventi sugli impianti già esistenti alla sola area occupata, ovvero se in attesa dell'intervento regionale, sia consentito quanto a regime dovrebbe essere vietato, ovvero ancora se la possibilità di incrementare l'area occupata debba ritenersi valevole anche a regime, in aperto contrasto con il primo periodo del nuovo comma 1 *bis*.
Inoltre, la nuova disposizione consente l'installazione di impianti fotovoltaici in zona agricola nelle aree indicate come idonee dai numeri 2 e 3 della già citata lett. *c ter*) del comma 8 dell'art. 20, ponendo ulteriori problemi interpretativi.
Ed infatti, in ragione di tale rinvio, la norma consente l'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché nelle aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento, e nelle le aree agricole adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri. Ora, dovendosi qualificare come impianto industriale e come stabilimento anche lo stesso impianto fotovoltaico – per i motivi su cui *infra* – la norma da un lato consente interventi sugli impianti fotovoltaici già installati con incremento dell'area occupata sino a 500 metri dai punti del perimetro dell'impianto preesistente [in ragione della lett. *a*) del comma 8], dall'altro consente l'installazione di nuovi impianti fotovoltaici nella stessa area (in ragione del n. 2 della lett. *c ter*) del medesimo comma).
Ed invero, la definizione normativa di un impianto fotovoltaico quale impianto industriale la si rinviene alla lett. *b*) del punto 2 dell'Allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152/2006, recante il Codice dell'ambiente, che individua – tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle Regioni nell'ambito della categoria «Industria energetica ed estrattiva» – gli «*impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore ed acqua calda con potenza complessiva superiore a 1 MW*». Che la norma in questione si riferisca agli impianti fotovoltaici è reso evidente dall'art. 47, comma 11 *bis*, del d.l. n. 13/2023, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito in legge n. 41/2023, che, nel ridefinire (in aumento) i limiti di potenza degli impianti fotovoltaici da sottoporre alle procedure di VIA statale e di verifica di assoggettabilità a VIA regionale, dispone che «[i] *limiti relativi agli impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica di cui al punto 2) dell'allegato II alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e alla lett.* b*) del punto 2 dell'allegato IV alla medesima parte seconda, sono rispettivamente fissati a 25 MW e 12 MW, purché:* a*) l'impianto si trovi nelle aree classificate idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, ivi comprese le aree di cui al comma 8 del medesimo*

del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

[8] La norma rinvia alla lett. *a*) del comma 8, che considera aree idonee «*i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera* c ter*), numero 1*». Quindi, ai siti ove sono già installati impianti fotovoltaici non si applica il limite della variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento, ma il limite previsto alla lett. *c ter*), numero 1, dello stesso comma, il quale indica come idonee «*le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere*».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

articolo 20».
E comunque, un impianto fotovoltaico rientra, in ogni caso, anche nella nozione di «stabilimento», così come definita dall'art. 268, comma 1, lett. *h*), del Codice dell'ambiente. Tale disposizione, richiamata dal citato art. 20, comma 8, lett. *c ter*), n. 2 del d.lgs. n. 199/2021, definisce «*stabilimento […] il complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni. Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività*». La disposizione fornisce, quindi, una definizione ampia di stabilimento, configurando come tale il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività. In tale ampia definizione rientra senz'altro anche un impianto fotovoltaico, deputato in modo stabile all'attività di produzione di energia elettrica.
In tal senso si è espresso anche il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), in risposta ad un interpello in materia ambientale, formulato ai sensi dell'art. 3 *septies* del d.lgs. n. 152/2006, dal Comune di Villalba. Ebbene, il MASE, con un atto destinato a fornire criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale[9], ha chiarito che «*un impianto fotovoltaico può essere individuato quale complesso unitario e stabile ovvero stabilimento industriale in ragione del fatto che è composto da un insieme ad esempio di moduli, inverter, sistema di accumulo, sistema di monitoraggio che sono tra loro interconnessi come un complessivo ciclo produttivo e che la qualifica di stabilimento anche al "luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività"*»[10].

4. - *Una possibile interpretazione costituzionalmente orientata del nuovo comma 1* bis *dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021.*
In ragione dell'interpretazione letterale del nuovo comma 1 *bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti è consentita esclusivamente nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata[11]. Inoltre, l'installazione degli stessi impianti è consentita nelle cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o nelle porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento[12] incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché nelle disca-

[9] Ai sensi dell'art. 3 *septies*, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, infatti, «*[…] Le indicazioni fornite nelle risposte alle istanze di cui al presente comma costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale, salva rettifica della soluzione interpretativa da parte dell'amministrazione con efficacia limitata ai comportamenti futuri dell'istante*».
[10] Cfr. nota MASE prot. 0130318 dell'8 agosto 2023. Il Ministero ha tratto le sue conclusioni sulla base delle seguenti considerazioni: «[i]*l fatto che l'impianto fotovoltaico, di potenza superiore ai 20kW, nella sua produzione del bene energia elettrica non produca direttamente emissioni non osta all'attribuzione della qualifica di stabilimento in quanto l'art. 268 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede anche che la qualifica di stabilimento venga riconosciuta anche al "luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività", dove l'attività di produzione e vendita di energia elettrica già consente di riconoscerne la natura di stabilimento adibito alla produzione professionale di un bene*»; «[i]*l decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 emanato dal Ministero dello sviluppo economico ha ritenuto […] che gli impianti fotovoltaici di potenza non superiore a 20kW sono da ritersi impianti non industriali. Ne consegue che gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a tale soglia siano da ritenersi compresi nella categoria degli impianti industriali*»; «[t]*ale definizione e classificazione è stata ribadita anche dall'Agenzia delle Entrate, anche se per fini diversi alla classifica degli impianti fotovoltaici, ai fini fiscali nella risoluzione n. 32/E del 4 aprile 2012 dove […] afferma che gli impianti di potenza di potenza superiore a 20 kW svolgono un'attività commerciale*»; «[l]*'Agenzia delle Entrate tramite la Circolare 36/E del 19 dicembre 2013 avendo ad oggetto proprio gli aspetti catastali e aspetti fiscali degli impianti fotovoltaici specifica che "Si ritiene, pertanto, che gli impianti fotovoltaici costituiscono fabbricati industriali, in quanto destinati alla produzione del bene energia mediante la conversione delle radiazioni solari, a prescindere dalla classificazione catastale". Appare, dunque, evidente che per gli impianti la classificazione catastale di dove è collocato l'impianto fotovoltaico non rilevi*».
[11] Ovvero nei siti indicati dalla lett. *a*) del comma 8 dell'art. 20 d.lgs. n. 199/2021.
[12] Ovvero nei siti indicati dalla lett. *c*) del comma 8 cit.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

riche o in lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, sempre in zone classificate agricole. Ancora, l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra è consentita nei siti e negli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali[13] e nei siti e negli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, collocati in zone agricole[14]. Infine, l'installazione dei medesimi impianti è consentita nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché nelle aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento[15].
Ora, se non pone problemi ermeneutici la coesistenza del divieto di intervenire su un impianto esistente in zona agricola aumentandone l'area occupata con la possibilità di installare nuovi impianti in cave, discariche o siti in gestione delle Ferrovie dello Stato e di società di gestione aeroportuale, pur collocati in zona agricola, vi è – per le ragioni già illustrate – contrasto tra quanto il primo periodo del comma citato vieta e quanto l'ultimo periodo consente.
Ed invero, la norma citata, da un lato vieta interventi su impianti esistenti con aumento dell'area occupata, dall'altro consente l'installazione di nuovi impianti nel perimetro di 500 metri da impianti già esistenti.
Inoltre, la nuova norma confligge con il regime transitorio disciplinato dal comma 8 del medesimo art. 20. Infatti, tale disposizione prevede che nelle more della pianificazione regionale, sono considerate aree idonee i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Tale limite percentuale non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lett. *c ter*), numero 1 del medesimo comma 8, ovvero è limitata al perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dall'impianto esistente.
Tale seconda antinomia può essere risolta ricorrendo al criterio ermeneutico letterale. Ed invero, l'innovazione introdotta dal c.d. «Decreto agricoltura» limita testualmente (a regime) gli interventi sugli impianti fotovoltaici esistenti all'area già occupata; la norma, però, non modificando sul punto la disposizione transitoria di cui alla lett. *a*) dell'ottavo comma, lascia aperta la possibilità – ma solo nelle more della pianificazione regionale – di interventi che comportino un'estensione dell'area occupata sino al perimetro di 500 metri dall'impianto esistente. In altre parole, quel che non è consentito a regime, lo è in via transitoria. E ciò nonostante il primo comma dell'art. 20 disponga che i decreti ministeriali di fissazione dei princìpi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili debbano tenere conto delle aree idonee ai sensi del comma 8. Ed invero, tali decreti non possono non tener conto anche della limitazione imposta dal comma 1 *bis* (peraltro introdotta con norma successiva[16] a quella che ha inserito nel primo comma l'alinea citato[17]), la quale ridimensiona in parte a regime – come visto – la portata del comma 8.
Che tale sia il significato della norma è desumibile anche dall'applicazione del criterio sistematico – su cui più diffusamente *infra* – in quanto coerente con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile.
Anche l'antinomia tra il primo e l'ultimo periodo del nuovo comma 1 *bis* può essere affrontata innanzitutto ricorrendo al criterio ermeneutico letterale. Per tale profilo si tratterebbe, peraltro, di una antinomia solo apparente, in quanto le disposizioni di cui ai due periodi del comma disciplinano fattispecie diverse: il primo periodo contempla gli interventi su impianti esistenti, mentre il secondo disciplina l'installazione

[13] Ovvero nei siti indicati dalla lett. *c bis*) del comma 8 cit.
[14] Ovvero nei siti indicati dalla lett. *c bis.1*) del comma 8 cit.
[15] Ovvero nei siti indicati dalla lett. *c ter*), nn. 2 e 3, del comma 8 cit.
[16] L'art. 5, comma 1, del «Decreto agricoltura» - d.l. n. 63/2024 cit.
[17] Art. 47, comma 1, lett. *0b*), del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

di nuovi impianti. Ma in disparte la considerazione che con l'«*integrale ricostruzione*», consentita dal primo periodo, si realizza di fatto l'installazione di un nuovo impianto, ha assai poco senso consentire la ricostruzione integrale dell'impianto, vietando però l'occupazione di nuovo terreno, e al contempo consentire l'installazione di un nuovo impianto nell'ambito del perimetro dei 500 metri dall'impianto preesistente. L'antinomia, se apparente, sotto il profilo letterale, è reale se si guarda alla sostanza delle cose.
Occorre, quindi, per risolvere il conflitto (sostanziale) tra le due disposizioni attribuire ad esse il significato che le renda coerenti con il principio di derivazione europea della massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili e, quindi con la stessa nostra Costituzione, in ragione dell'art. 117, comma 1. Si tratta di principio che la Corte costituzionale ha da tempo desunto dalla normativa internazionale ed europea[18] e dal quale, in particolare, Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224[19], ha inferito il carattere recessivo ed eccezionale delle aree non idonee, affermando che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili «*trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse*»[20].
Vero è che la Corte costituzionale è stata chiamata a sindacare la legittimità di leggi regionali di adeguamento delle rispettive discipline alle linee guida del 2010, a loro volta attuative dell'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 cit.; mentre, il c.d. «Decreto agricoltura» è intervenuto sulla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 199/2021, la cui attuazione è ancora *in itinere*. E però, il medesimo principio informa (anzi, in maniera ancor più stringente) anche la nuova disciplina. Di talché, antinomie come quelle sopra illustrate non possono che essere risolte alla luce dello stesso.
Se l'applicazione del principio richiamato consente di affermare che coesista – anche a regime – con il divieto di ricostruire impianti esistenti occupando nuovo suolo la possibilità di installare nuovi impianti nel perimetro di 500 da quelli esistenti, non permette però di portare alle estreme – e paradossali – conseguenze l'applicazione letterale della nuova disposizione.
Ed invero, questa consente – letteralmente – l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, nelle aree di cui alla lett. *c ter*), numero 2, del comma 8 dell'art. 20, ovvero ne «*le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lett.* h*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento*». La disposizione – a differenza di quanto avviene per la lett. *a*) del medesimo comma – non parla di impianti già esistenti. Pertanto, l'applicazione letterale della norma consentirebbe – a cascata – di occupare una estensione indefinita di territorio. Ovvero, con l'installazione di ogni impianto vi sarebbe un altro perimetro di 500 metri dall'impianto appena installato da occupare. È evidente, però, che tale interpretazione renderebbe

[18] Cfr. Corte cost. 12 aprile 2012, n. 85, in *www.cortecostituzionale.it*: «*Questa Corte ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un* favor *per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010)*». Sul principio di massima diffusione delle energie rinnovabili si veda, in dottrina, G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili ed il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. «aree idonee»*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 3, 597 ss. Più in generale, sul *favor* del diritto europeo per le energie rinnovabili, sia consentito rinviare a F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, cit., 126 ss. e ID., *Energia sostenibile e climate change nell'ordinamento giuridico europeo*, in F. CATINO - A. ZAGHI - M. FALCONE - A. GERBETI - F. SCALIA, *Politiche e strumenti per gli obiettivi clima-energia al 2030*, Associazione Italiana Economisti dell'Energia - AIEE, 2020, 104 ss.
[19] In *www.cortecostituzionale.it*.
[20] Il principio è stato ribadito in numerose pronunce successive della Corte costituzionale. Si vedano le sentenze 15 aprile 2019, n. 86; 19 giugno 2019, n. 148; 23 dicembre 2019, n. 286; 5 giugno 2020, n. 106; 2 dicembre 2020, n. 258; 25 marzo 2022, n. 77; 13 maggio 2022, n. 121; 3 aprile 2023, n. 58, tutte in *www.cortecostituzionale.it*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

la norma irragionevole – in quanto in palese contraddizione con le finalità che l'hanno ispirata – e, pertanto, incostituzionale per eccesso di potere legislativo[21].
Anche per tale aspetto, quindi, l'interpretazione costituzionalmente orientata induce a limitare la lett. *c ter*) numero 2 citata agli «impianti industriali» ed agli «stabilimenti» esistenti alla data di entrata in vigore della legge.

[21] Sull'eccesso di potere legislativo si veda G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 143 ss.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE