

Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

L'attenzione da riservare al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di fonti energetiche rinnovabili (FER) ha una duplice ragione.

La prima deriva direttamente dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha rappresentato per le Regioni un "big bang" dal punto di vista della distribuzione delle competenze legislative. Prima di allora l'art. 117 Cost. enumerava i casi in cui il legislatore regionale aveva competenza, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, e la materia energetica restava fuori da tale elenco.

In realtà, la Costituzione si riferiva – e si riferisce – alle "fonti di energia" già all'art. 43 in base al quale, come si ricorderà, era stata emanata la l. n. 1643/1962 sulla nazionalizzazione della produzione di energia elettrica attraverso l'espropriazione delle imprese preesistenti, con l'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica. A tale Ente veniva affidato il compito di esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica comunque prodotta.

Non è questa la sede per illustrare l'impatto che il principio di concorrenza, in conseguenza del processo di integrazione europea, ha avuto in materia energetica. Merita, invece, osservare che l'attrazione di competenza legislativa in via esclusiva al livello centrale ha iniziato a vacillare anche in considerazione dei nessi fra la materia energetica e quelle contigue di competenza regionale.

Più in particolare, dopo la l. n. 308/1982 sull'incentivazione del risparmio energetico e la promozione delle fonti di energia rinnovabile, una significativa apertura nei confronti delle Regioni si è avuta con la l. n. 10/1991 sull'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo di fonti rinnovabili dell'energia e, soprattutto, per effetto del federalismo a Costituzione invariata derivante dal d.lgs. n. 112/1998 adottato in attuazione della l. n. 57/1997.

Gli interventi legislativi successivi alla riforma del Titolo V hanno dovuto fare i conti con un intreccio di competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, da un lato, e concorrenti in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dall'altro, proliferate a fronte dell'evoluzione normativa internazionale ed europea, condividendo UE e Stati membri la competenza nel settore energetico ai sensi degli artt. 4, lett. i), e 194 TFUE.

In tale prospettiva, la giurisprudenza costituzionale – che si è occupata *ex professo* di energia, a seguito della riscrittura dell'art. 117 Cost., a partire dalla sentenza n. 6/2004 – è ormai costante nell'ascrivere la disciplina delle energie rinnovabili principalmente al titolo di potestà legislativa concorrente sopra richiamato: cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 28/2025 e n. 27/2023 che ha dichiarato incostituzionali disposizioni regionali lesive del principio di massima diffusione degli impianti FER per violazione anche dell'art. 117, comma 1, Cost. (art. 16 l. reg. Abruzzo n. 1/2022 e art. 19 l. reg. Abruzzo n. 5/2022 sulla proroga dell'efficacia della moratoria già dichiarata incostituzionale con sentenza n. 77/2022; si veda, inoltre, Corte cost. n. 121/2022).

La seconda ragione che giustifica l'attenzione da riservare al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di fonti energetiche rinnovabili, connessa alla prima, concerne l'evoluzione dell'assetto di regole inquadrabili alla luce di coordinate di sistema, a partire dall'economia circolare, che si associano a strategie climatiche in via di implementazione e nuovi principi attuati, anche nell'interesse delle future generazioni, nel contesto di *Next Generation EU* e *Green Deal* con cui la Commissione ha inteso incoraggiare la trasformazione dell'UE in una realtà dotata di un'economia che, nel 2050, non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita sarà dissociata dall'uso delle risorse. In tale scenario, è stato emanato il Regolamento (UE) 2021/1119 il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra, al netto degli assorbimenti, nella misura di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990.

La l. cost. n. 1/2022 ha confermato la visione antropocentrica del diritto ambientale e delle discipline connesse, suffragata dal principio europeo di integrazione correlato alla trasversalità delle tematiche ambientali – propria anche del settore energetico, come ben rappresentato già dall'art. 1 della c.d. legge Marzano n. 239/2004 – la quale riporta ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., centrale per interpretare correttamente i processi di transizione ecologica ed energetica in atto permeati dalla logica dello sviluppo sostenibile.

In base a tali premesse, il mio intervento toccherà alcuni temi che, soprattutto negli ultimi anni, hanno generato questioni interpretative, sottese al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, quali l'operatività del principio di massima diffusione degli impianti FER (che ha conformato il PNIEC e, in modo non trascurabile, il PNRR) e l'applicazione del più generale *tempus regit actum*; la questione dell'ubicazione degli impianti FER; il rapporto fra la realizzazione degli impianti e la tutela del paesaggio e delle aree naturali protette, che non può oggi prescindere dal Regolamento (UE) 2024/1991, sul ripristino della natura, in base al quale gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del proprio territorio venga esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, con conseguente cessazione del relativo *favor* sancito, a livello statale, dagli artt. 1 e 3 d.lgs. n. 190/2024.

Iniziando dai principi di massima diffusione degli impianti FER e *tempus regit actum*, la prima osservazione è che la loro rilevanza si è amplificata in virtù di una stratificazione normativa che richiamerò per punti essenziali.

Nell'ottica di assicurare la massima diffusione degli impianti FER, merita anzitutto ricordare il d.lgs. n. 387/2003, di attuazione della Direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, che enunciava i principi fondamentali della materia, e il d.lgs. n. 28/2011, di attuazione della Direttiva 2009/28/CE, che ne ha modificato i contenuti in chiave acceleratoria e semplificatoria. All'iniziale riconoscimento in capo alle Regioni di compiti di razionalizzazione delle procedure di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti in questione ha fatto seguito una più puntuale individuazione di quattro modelli per la relativa installazione: comunicazione di inizio lavori (CIL), dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA), procedura abilitativa semplificata (PAS) e autorizzazione unica.

Il successivo d.lgs. n. 199/2021, che ha recepito la Direttiva (UE) 2018/2011 (RED II), in sostituzione del d.m. 10.9.2010 recante le linee guida per il procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 (Corte cost. n. 11/2014 ha riconosciuto che dette linee guida, funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, costituiscono in un ambito esclusivamente tecnico il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa), ha disciplinato in modo innovativo il meccanismo di riconoscimento d'idoneità delle aree, attribuendo alle Regioni il potere di effettuare con legge una simile individuazione, secondo quanto disposto dall'art. 20 e, ulteriormente, precisato con d.m. 21.6.2024.

È significativo che il d.lgs. n. 199/2021 non prevedesse competenza regionale in merito agli impianti *off-shore* avendo, anzi, specificato che l'individuazione delle aree idonee per la loro installazione spettasse al MIT attraverso l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ferma restando la concorrente competenza del MASE sul rilascio dell'autorizzazione unica. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 13/2026, nel ripercorrere le tappe dell'evoluzione che ha condotto all'attuale testo dell'art. 9, comma 13, d.lgs. n. 190/2024, che stabilisce il coinvolgimento della Regione costiera interessata ai fini del rilascio del provvedimento di autorizzazione unica, ha dichiarato in parte inammissibile il ricorso della Regione Sicilia volto a censurare l'originaria formulazione normativa.

In tale apparato concettuale merita, inoltre, richiamare Corte cost. n. 134/2025 in base alla quale la decisione definitiva sulla realizzazione di impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee – possibilità ammessa poiché non espressamente esclusa dal quarto comma del citato art. 20 – va in ogni caso assunta all'esito del singolo procedimento autorizzatorio concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale potrebbero comunque evidenziarsi ragioni a favore della sua realizzazione.

La non idoneità dell'area, infatti, implica una probabilità di esito negativo della valutazione, ma non si traduce in un divieto assoluto stabilito a priori. Analogamente, la classificazione di un'area come idonea non vincola il potere amministrativo in ordine al rilascio dell'atto autorizzatorio, ma implica una presunzione di favore che, in ipotesi, spetterà alla pubblica amministrazione superare fornendo adeguata motivazione.

La citata sentenza della Corte, nell'enfatizzare l'autonomia regionale circa il riconoscimento della idoneità, o meno, di un'area – fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi energetici annui da perseguire – ha inteso scongiurare decisioni politiche scisse da effettive esigenze di tutela degli ecosistemi e della biodiversità (resta inteso che è possibile ricorrere all'attivazione dei poteri sostitutivi statali, in caso di inerzia regionale, ai sensi dell'art. 41 l. n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche europee).

La giurisprudenza costituzionale, nella vigenza dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, aveva del resto più volte censurato previsioni regionali inclini a superare la portata di tale norma recante i principi fondamentali della materia (mi riferisco in particolare alla prassi delle c.d. moratorie eoliche su cui, *ex multis*, Corte Cost. n. 364/2006; con riferimento alle Regioni a statuto speciale, la Corte ha pure riconosciuto che nessuna delle competenze legislative primarie attribuite a dette autonomie sia strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia: v. sentenza n. 275/2012).

Nelle more dell'approvazione delle linee guida sopra richiamate, infatti, le Regioni hanno sovente introdotto regole più restrittive di quelle statali in relazione alla possibilità di realizzare impianti FER. Una simile prassi è proseguita anche dopo l'introduzione delle linee guida, il cui paragrafo 17, da leggere in combinato con l'allegato 3, indicava i criteri che le Regioni avrebbero dovuto rispettare al fine di individuare le aree non idonee alla realizzazione degli impianti, con la precisazione, fra l'altro, che tale individuazione avrebbe dovuto essere "differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto" e che non avrebbe, comunque, potuto riguardare "porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela".

Bisogna dare per acquisito che, nell'attuale contesto ordinamentale, uno dei pilastri della politica ambientale e di sviluppo economico è la transizione energetica che richiede una maggiore produzione da fonti rinnovabili. Anche per questo l'art. 20, comma 4, d.lgs. n. 199/2021 ha sancito quale principio fondamentale della materia, non dequotabile dai legislatori regionali, quello della impossibilità di prevedere divieti generali e astratti in ordine all'installazione degli impianti FER e il comma 7 ha ulteriormente precisato che le aree non incluse tra quelle idonee non possono essere dichiarate non idonee di per sé, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

In base a tali premesse, sono state dichiarate incostituzionali disposizioni regionali recanti il divieto di realizzare impianti FER nelle more dell'approvazione della legge regionale deputata a individuare le aree idonee, quand'anche finalizzate a tutelare il paesaggio (Corte cost. n. 28/2025), ed è stata, altresì, affermata l'illegittimità di norme regionali – per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. in relazione alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – che vietavano in termini generali la realizzazione di impianti (di potenza superiore a 10 MW termici) a biomassa nei parchi nazionali e regionali, anziché limitarsi a disporre che essi costituiscono aree non idonee alla realizzazione di una simile tipologia di impianti (art. 14, commi 1 e 2, l. reg. Calabria n. 36/2024 dichiarati incostituzionali dalla citata sentenza n. 134/2025). La Consulta, nello stesso senso, aveva già dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali volte a limitare la potenza degli impianti FER ed a subordinare il rilascio dell'autorizzazione alla produzione di una determinata soglia di quantità energetica (cfr. Corte cost. n. 282/2009).

Il giudice amministrativo, da par suo, ha dichiarato l'illegittimità di previsioni regolamentari, di matrice regionale, suscettibili di rendere più difficile l'installazione di impianti FER, in quanto volte a introdurre requisiti, relativi alla potenzialità fotovoltaica, non previsti dalla normativa statale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 466/2025). È stata, del pari, ritenuta illegittima una delibera regionale che vietava la collocazione di impianti fotovoltaici in aree di elevato interesse agronomico nella misura in cui veniva predisposto un regime differenziale ed escludente gli impianti fotovoltaici a terra, consentendosi solo l'agrivoltaico (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 6160/2025).

Tutto ciò nella cornice della transizione da un modello di produzione e consumo energetico fondato prevalentemente sui combustibili fossili a un sistema basato sulle fonti rinnovabili e sull'efficienza energetica; il che, come si è accennato, costituisce un obiettivo politico e

giuridico centrale nel più ampio processo di decarbonizzazione dell'economia e di perseguimento della neutralità climatica.

Il d.lgs. n. 190/2024 (T.U. Rinnovabili) ha abrogato l'art. 20 d.lgs. n. 199/2021 e ridotto a tre il numero dei modelli per l'installazione di impianti FER (attività libera, PAS, AU), predisponendo per ciascuno di essi uno specifico allegato con la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione: gli impianti FER dell'allegato A sono soggetti al regime dell'attività libera (art. 7); quelli dell'allegato B alla procedura abilitativa semplificata (art. 8); quelli dell'allegato C alla procedura di autorizzazione unica, ove confluisce anche l'eventuale VIA (art. 9).

Completano il quadro gli artt. 11-*bis* e 11-*ter* sulle aree idonee che insistono sulla terraferma ed a mare e l'art. 11-*quater* che detta la disciplina dei regimi amministrativi semplificati, applicabile se l'impianto ricade *interamente* in un'area idonea. Ne discende che, se un progetto dovesse ricadere in parte in aree idonee e in parte in aree non idonee, finirebbe per prevalere la non idoneità che, comunque, non si traduce in un divieto assoluto circa l'installazione di impianti FER.

Una stratificazione normativa come quella tratteggiata ha posto questioni di diritto intertemporale di cui i giudici amministrativi si sono dovuti occupare, rendendo alcune statuizioni di principio che vale la pena richiamare.

Si è osservato che la riorganizzazione dei procedimenti amministrativi all'insegna della semplificazione e dell'accelerazione, dovuta anche alla congestione delle pratiche afferenti a progetti di impianti FER successiva al PNIEC, resterebbe frustrata ove si escludesse l'applicazione dello *jus superveniens* ai procedimenti ancora pendenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6503/2025). Le norme di diritto pubblico, del resto, trovano applicazione immediata rispetto a procedimenti ancora in itinere alla data della loro entrata in vigore, dovendosi escludere un affidamento del cittadino a che, iniziato il procedimento amministrativo sotto il vigore di una certa disciplina, esso debba necessariamente concludersi secondo la medesima disciplina.

Esigenze di tutela dell'affidamento sono, in ogni caso, alla base di una declaratoria di manifesta infondatezza di q.l.c. (per asserita violazione dell'art. 9, comma 3, e dell'art. 41, commi 2 e 3, Cost.) di disposizioni regionali sull'applicabilità della normativa previgente rispetto ai procedimenti in relazione ai quali le istanze appaiono *formalmente complete*. Nello specifico, la questione riguardava l'art. 10 l. reg. Veneto n. 17/2022, sulla realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra, in base al quale le previsioni di nuovo conio non trovano applicazione nei casi di procedimenti autorizzatori per i quali risulti completa la documentazione ai fini dell'istruttoria o del decorso dei termini per il silenzio assenso, con l'ulteriore precisazione che per le istanze di PAUR la documentazione può definirsi completa qualora si sia esaurita positivamente la fase di verifica formale *ex art. 27-bis*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

Una simile opzione legislativa, ad avviso di Cons. Stato, sez. IV, n. 3611/2026, possiede una propria razionalità sistemica. Un analogo regime di diritto transitorio, nella parte in cui consente l'applicazione della disciplina previgente (v. T.U. Rinnovabili, allegato D) alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione dello *jus superveniens*, è infatti previsto dall'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 190/2024 secondo cui "per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di

completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

La *ratio* di simili previsioni è quella di consentire l'applicazione della disciplina pregressa solo in presenza di istanze che abbiano raggiunto una certa soglia di rilevanza giuridica. Ciò costituisce un compromesso che tiene in debita considerazione l'interesse degli operatori economici che abbiano effettuato spese e programmato investimenti per la realizzazione di impianti FER affidandosi alla normativa vigente al momento della presentazione dell'istanza. Sotto diverso, ma connesso, aspetto merita richiamare la sentenza della Corte n. 184/2025 che ha dichiarato incostituzionali, per contrasto con i principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché con quello di massima diffusione degli impianti FER, gli artt. 1 e 3 l. reg. Sardegna n. 20/2024, in tema di aree non idonee, nella parte in cui la loro applicazione si estendeva a impianti già autorizzati non determinanti modifiche irreversibili dello stato dei luoghi.

La declaratoria di incostituzionalità – questa volta per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), in relazione all'art. 146 d.lgs. n. 42/2004 – ha parimenti riguardato disposizioni regionali, asseritamente vocate alla semplificazione amministrativa, legittimanti la realizzazione di impianti FER in aree non idonee a prescindere dal rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Invero, nonostante la diffusione degli impianti in argomento persegua finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico, dinanzi a opere infrastrutturali di grande impatto visivo, il paesaggio – quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di simili opere – si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella scaturente dalla perimetrazione fisica contenuta nell'atto di vincolo, ossia come componente qualificata ed essenziale dell'ambiente o, se si preferisce, come aspetto visibile dell'ambiente.

Lo scenario finora illustrato restituisce il principio della massima diffusione degli impianti FER da cui discende la regola della generale, ma non generalizzata, utilizzabilità di tutti i terreni per il loro inserimento. Si segnalano, al riguardo, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla III sezione del Tar Lazio (ord. n. 9163 e sentenze non definitive nn. 9156, 9157, 9158, 9162, 9167 del 13 maggio 2025) aventi ad oggetto il divieto di installare impianti fotovoltaici a terra in aree classificate agricole dagli strumenti urbanistici, già sancito dall'art. 20, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 199/2021 (introdotto dall'art. 5, comma 1, d.l. n. 63/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 101/2024) e ora riproposto dall'art. 11-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 190/2024 (introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. h, d.l. n. 175/2025, convertito con modificazioni dalla l. n. 4/2026).

Tali previsioni, sostanzialmente, riconoscono la possibilità di intraprendere mere azioni di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione di impianti già installati, purché non comportino il consumo di nuovo suolo, ovvero di realizzare interventi finalizzati alla creazione di comunità energetiche rinnovabili, impianti agrivoltaici o correlati a progetti attuativi del PNRR o, comunque, funzionali al perseguimento degli obiettivi del PNRR. Ad avviso del Tar Lazio, a essere infranto non è solo il principio della massima diffusione degli impianti FER, ma anche quello di proporzionalità, essendosi sancito un regime di assoluto favore per la conservazione dello stato dei luoghi, peraltro, a prescindere dalla concreta utilizzabilità di quelle aree a fini agricoli.

La Corte ha sempre difeso le esigenze di una regolazione omogenea del settore delle rinnovabili sull'intero territorio nazionale e, al contempo, ha dimostrato di avere un occhio di riguardo rispetto alla centralità degli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* in attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001, a sua volta modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), cui in Italia ha fatto seguito il d.lgs. n. 5/2026 che, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, intende perseguire scopi di tutela ambientale e di lotta al cambiamento climatico. Già l'allegato 3 delle linee guida di cui al d.m. 10.9.2010 precisava che le zone classificate come agricole dai piani urbanistici non potessero genericamente essere considerate aree e siti non idonei.

La giurisprudenza costituzionale, d'altro canto, ha riconosciuto il valore d'esistenza del suolo agricolo in quanto risorsa naturale in grado di procurare servizi ecosistemici nell'interesse delle generazioni presenti e future (cfr. Corte cost. n. 179/2019). Inoltre, inaugurando l'indirizzo sui c.d. vuoti e pieni, la giurisprudenza amministrativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, n. 7407/2023) ha rilevato che la classificazione agricola di un'area, a prescindere dalla sua effettiva coltivazione, può assicurare corridoi ecologici concorrendo, così, a perseguire le medesime finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico che costituiscono il *file rouge* delle argomentazioni poste dal Tar Lazio a sostegno dei provvedimenti di rimessione alla Corte.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 127/2026, ha respinto le questioni di legittimità – paramtrate agli artt. 3, 9, 11 e 117, comma 1, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999 – aventi ad oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, d.l. n. 63/2024, come convertito, e l'art. 2, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 190/2024. Non si rinvergono, infatti, argomenti idonei a dimostrare che le possibilità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare – che vanno dagli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra, consentiti in linea di principio sulle aree agricole, sino alle ulteriori fattispecie previste dalla normativa censurata – risultino tanto esigue da compromettere il raggiungimento degli obiettivi europei in materia di rinnovabili.

Anche la censura relativa alla violazione dell'art. 9 Cost., ad avviso della Corte, non merita condivisione. Come evidenziato dal Tar Lazio, l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce uno dei pilastri del complesso di misure necessarie per la riduzione delle emissioni nocive e per l'adempimento degli obblighi derivanti dal protocollo di Kyoto, dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dagli altri impegni assunti a livello europeo in materia di contenimento delle emissioni di gas a effetto serra. Cionondimeno, la Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 ha parallelamente affermato l'esigenza di garantire un'adeguata tutela di tale matrice ambientale, promuovendo la riduzione del suo consumo e incoraggiando un utilizzo sostenibile del territorio, in considerazione del suo rilievo per la sicurezza alimentare, la biodiversità e il contrasto ai cambiamenti climatici.

Il raggiungimento dell'equilibrio fra espansione delle energie rinnovabili e salvaguardia del suolo agricolo – osserva la Corte – implica l'adozione di un'accurata pianificazione territoriale in grado di salvaguardare una risorsa sempre più scarsa, anche alla luce della Direttiva (UE) 2025/2360, sul monitoraggio e la resilienza del suolo, la quale pone l'obiettivo di assicurare che entro il 2050 tutti i suoli europei versino in condizioni di buona salute.

Il contemperamento tra vari interessi e beni costituzionalmente rilevanti in materia, come si intuisce, è estremamente complesso e involge apprezzamenti di tipo economico, politico e

sociale riservati al legislatore nell'esercizio dell'attività di bilanciamento che gli compete. Simili apprezzamenti, rapportabili ai doveri solidaristici di cui all'art. 2 Cost. richiamati in apertura e, quindi, all'essenza dello sviluppo sostenibile, nel caso di specie, si contengono entro la soglia della ragionevolezza.

La normativa censurata dal Tar Lazio resiste anche al test di proporzionalità che richiede di valutare se le disposizioni oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, siano necessarie e idonee al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti in quanto, tra più misure appropriate, prescrivano quella meno restrittiva dei diritti a confronto stabilendo oneri non sproporzionati rispetto al conseguimento di tali obiettivi.

Nello specifico, detta normativa non si applica agli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra per i quali, in virtù di tale caratteristica, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che il legislatore intende contrastare, né implica una preclusione assoluta in ordine alla realizzazione di impianti di produzione di energia solare, ma si limita a escludere l'utilizzazione di una tecnologia che risulta particolarmente gravosa in termini di consumo del suolo. In definitiva, la normativa oggetto di scrutinio resiste al test di proporzionalità: la scelta legislativa è idonea, poiché opera sul bene scarso (il suolo) in gioco; è necessaria, in quanto l'obiettivo di preservare la produzione agricola non potrebbe essere perseguito se si consentisse di collocare moduli a terra; è proporzionale in senso stretto, in quanto impone un sacrificio tollerabile per i privati, atteso che gli stessi possono perseguire i loro obiettivi investendo sugli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra.

Abstract

La transizione da un modello di produzione e consumo energetico fondato prevalentemente sui combustibili fossili a un sistema basato sulle fonti rinnovabili e sull'efficienza energetica costituisce un obiettivo politico e giuridico centrale nel più ampio processo di decarbonizzazione dell'economia e di perseguimento della neutralità climatica. Tale processo rappresenta, altresì, una componente qualificante della transizione ecologica intesa come trasformazione dell'assetto socioeconomico verso modelli di sviluppo improntati alla sostenibilità. Il metodo di indagine per ordinamento multilivello e il contributo della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, in tale scenario, consentono di affrontare alcune delle principali questioni sottese al riparto, in materia di FER, delle competenze legislative tra Stato e Regioni.