



GIUNTA REGIONE MARCHE
DIPARTIMENTO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' LEGISLATIVA
SETTORE ATTIVITA' LEGISLATIVA E CONSULENZA GIURIDICA

OGGETTO: DAAL 13/2010. Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra. D.lgs. 199/2021, art. 20. Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Il direttore del Dipartimento Infrastrutture, territorio e protezione civile sottopone a questa struttura di consulenza un quesito concernente l'applicabilità della deliberazione amministrativa dell'Assemblea legislativa regionale n. 13/2010, relativa all'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra, a seguito dell'evoluzione normativa europea e statale in materia di transizione energetica e, in particolare, della disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili di cui all'art. 20 del d.lgs. 199/2021, come recentemente modificato dal d.l. 17/2022 (c.d. "decreto energia") e dal d.l. 50/2022 (c.d. "decreto aiuti").

Il direttore del Dipartimento fa osservare che, a livello regionale, l'installazione di impianti fotovoltaici a terra è regolata dalla citata deliberazione amministrativa n. 13/2010 con cui il Consiglio regionale ha approvato l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra di cui alle linee guida adottate con decreto del Ministro dello Sviluppo economico 10 settembre 2010, in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003. La struttura richiedente evidenzia parimenti che, a livello statale, il quadro normativo in materia di energia da fonti rinnovabili è stato da ultimo integrato dal d.lgs. 199/2021 con cui l'Italia ha recepito la direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. "direttiva RED II")¹, al fine di favorire la realizzazione di nuovi impianti alimentati da fonti rinnovabili e di attuare compiutamente la transizione energetica del Paese.

¹ La "direttiva RED II" stabilisce un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili fissando un "obiettivo vincolante dell'Unione per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia dell'Unione europea nel 2030" (art. 1) e prevedendo che gli Stati membri provvedano collettivamente a far sì che, nel 2030, la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione sia almeno pari al 32% (art. 1 e art. 3, par. 1). Gli Stati membri devono, ciascuno, fissare i contributi nazionali per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante UE 2030 nell'ambito dei loro Piani nazionali integrati per l'energia e il clima-PNIEC (articolo 3, par. 1). Tale previsione ha contenuto auto-applicativo (art. 37) ed è stata già adempiuta, posto che, in applicazione del processo di governance dell'energia definito nel Regolamento (UE) 2018/1999, il PNIEC nazionale per il periodo programmatico 2021-2030 è stato già stato predisposto, a seguito di interlocuzione con la Commissione UE, e notificato nella sua versione definitiva alla Commissione stessa (Camera Deputati, Documentazione parlamentare, Studi Attività produttive, Focus 27 gennaio 2022).



GIUNTA REGIONE MARCHE

DIPARTIMENTO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' LEGISLATIVA
SETTORE ATTIVITA' LEGISLATIVA E CONSULENZA GIURIDICA

In particolare, la struttura richiedente fa rilevare che il d.lgs. 199/2021, per quanto di interesse, ha introdotto all'art. 20 una specifica disciplina per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili (cd. "impianti FER"). La norma in esame stabilisce che, 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, 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 Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. Entro i successivi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei citati decreti, le Regioni (e le Province autonome) sono tenute a individuare con legge le aree idonee all'installazione degli impianti FER. Nelle more dell'individuazione delle aree e dei siti idonei sulla base dei criteri e delle modalità di cui ai suddetti decreti ministeriali, il medesimo art. 20, comma 8, stabilisce che sono considerate idonee specifiche aree puntualmente indicate.

Pertanto, a fronte di tale nuova disciplina, il Dipartimento interessato esprime il proprio orientamento nel senso di ritenere direttamente applicabile la normativa statale ogniqualvolta essa preveda espressamente l'idoneità di alcune tipologie di aree per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra (come nel caso dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021), con conseguente superamento di quanto disposto in contrario dalla deliberazione amministrativa del Consiglio regionale n. 13/2010. Invero, considerato che le norme in argomento coinvolgono la materia della *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica"* affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni e che le stesse integrano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, il Dipartimento ritiene che esse siano immediatamente applicabili, anche nelle more della disciplina regionale di attuazione, così come peraltro espressamente previsto dalla disposizione in commento.

Il Dipartimento interessato ritiene, infine, che per le aree non contemplate dal suddetto art. 20 (o da altre eventuali norme statali), in attesa dell'emanazione dei decreti ministeriali di definizione dei principi e dei criteri generali di cui all'art. 1 del d.lgs. 199/2021 e della



GIUNTA REGIONE MARCHE

DIPARTIMENTO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' LEGISLATIVA
SETTORE ATTIVITA' LEGISLATIVA E CONSULENZA GIURIDICA

disciplina regionale di attuazione, resterebbe applicabile, con riguardo agli impianti fotovoltaici, la deliberazione amministrativa n. 13/2010: in tale caso si rientrerebbe infatti nella sfera di autonomia, seppur vincolata, delle Regioni.

Il Dipartimento chiede, pertanto, un parere in merito all'orientamento espresso circa la normativa applicabile nelle more dell'emanazione della nuova disciplina statale e regionale.

Preliminarmente si fa osservare che i contributi di questa struttura di consulenza, ai sensi del punto 2. dell'Allegato A alla D.G.R. 366/2021, non hanno carattere obbligatorio né vincolante, sono resi in relazione a questioni interpretative di principio e non attengono alla soluzione di problemi istruttori o gestionali, che rimangono di competenza della struttura interessata, la quale, se ne condivide i contenuti, può farli propri.

L'orientamento del Dipartimento è da ritenersi condivisibile nei termini che seguono.

L'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 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), nel demandare ad apposite linee guida ministeriali la disciplina per il corretto inserimento degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili nel paesaggio, ha stabilito che le Regioni, in attuazione di tali linee guida, possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti e che, in mancanza di adeguamento, si applicano le medesime linee guida nazionali.

Le linee guida nazionali, adottate - in seguito all'approvazione della Conferenza unificata - con decreto ministeriale 10 settembre 2010, in attuazione del citato art. 12 del d.lgs. 387/2003, costituiscono principi fondamentali nella materia "*produzione e distribuzione nazionale dell'energia*" e sono, dunque, vincolanti nei confronti delle Regioni. Esse realizzano, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria e indicano le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale. Dalle stesse si ricava la "*ponderazione concertata*", imposta dal comma 10



GIUNTA REGIONE MARCHE

DIPARTIMENTO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' LEGISLATIVA
SETTORE ATTIVITA' LEGISLATIVA E CONSULENZA GIURIDICA

dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia e interessi ambientali, cui necessariamente le Regioni devono attenersi per identificare le aree non idonee alla localizzazione degli impianti FER (cfr., tra le altre, C. cost., n. 86/2019 e n. 77/2022).

Peraltro, giova sottolineare che l'identificazione delle aree e dei siti inidonei da parte delle Regioni non determina un aprioristico divieto da intendersi in senso assoluto, bensì implica una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione, sicché rappresenta un giudizio preliminare con finalità di accelerazione del procedimento di autorizzazione: invero nell'Allegato 3 (Criteri per l'individuazione delle aree non idonee) del d.m. del 2010 si prevede che l'individuazione delle aree non idonee *“mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti”*. Dunque, è nell'ambito del successivo procedimento di autorizzazione che deve essere necessariamente effettuata la verifica definitiva di compatibilità del progetto.

A tale proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 177/2021, ha affermato che *“l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì – come si evince sempre dalle Linee guida – serve a segnalare ‘una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione’ e, dunque, ha la funzione di ‘accelerare’ la procedura (paragrafo 17.1)”* ed ha richiamato la giurisprudenza amministrativa secondo cui *“trattasi non di impedimento assoluto, ma di valutazione di ‘primo livello’, che impone poi di verificare ‘in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer)’ (TAR Sardegna, sezione seconda, 8 luglio 2020, n. 573; in senso analogo, la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2848 del 2021; nonché le già citate sentenze TAR Abruzzo n. 363 del 2020 e TAR Molise n. 281 del 2016)”*.



L'esigenza di implementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, onde perseguire gli obiettivi di decarbonizzazione² condivisi a livello internazionale ed europeo, attraverso la maggiore diffusione degli impianti FER, ha indotto il legislatore statale a cambiare la prospettiva, trattandosi ora di individuare, in positivo, le aree idonee, oltre a quelle non idonee: ciò affinché le aree considerate idonee possano essere in misura tale da consentire la realizzazione degli impianti necessari a raggiungere gli obiettivi di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.³

A tal fine, l'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), dispone che con successivi decreti

² Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede tra i suoi obiettivi generali la decarbonizzazione e dedica la Missione 2 alla transizione ecologica: *"Il Piano rende inoltre il sistema italiano più sostenibile nel lungo termine, tramite la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori. Quest'obiettivo implica accelerare l'efficientamento energetico; incrementare la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, sia con soluzioni decentralizzate che centralizzate (incluse quelle innovative ed offshore); sviluppare una mobilità più sostenibile; avviare la graduale decarbonizzazione dell'industria, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno, in linea con la Strategia europea. Infine, si punta a una piena sostenibilità ambientale, che riguarda anche il miglioramento della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, l'adozione di soluzioni di smart agriculture e bio-economia, la difesa della biodiversità e il rafforzamento della gestione delle risorse naturali, a partire da quelle idriche. Il Governo intende sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della transizione (sistemi fotovoltaici, turbine, idrolizzatori, batterie) che siano competitive a livello internazionale e consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie e creare occupazione e crescita. Il Piano rafforza la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative, a partire dall'idrogeno."* (pag. 20-21).

³ Si veda, da ultimo, anche il recentissimo decreto-legge 23 settembre 2022 (cd. "Decreto aiuti ter") che, per raggiungere tali obiettivi, dispone all'art. 10 (Contributo del Ministero dell'interno alla resilienza energetica nazionale): *"1. Allo scopo di contribuire alla crescita sostenibile del Paese, alla decarbonizzazione del sistema energetico e per il perseguimento della resilienza energetica nazionale, il Ministero dell'interno utilizza direttamente o affida in concessione, in tutto o in parte, i beni demaniali o a qualunque titolo in uso al medesimo Ministero, per installare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche ricorrendo, per la copertura degli oneri, alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 2, previo accordo con il Ministero della transizione ecologica, qualora ne ricorrano le condizioni in termini di coerenza con gli obiettivi specifici del PNRR e di conformità ai relativi principi di attuazione.*
2. Per le finalità di cui al comma 1, il Ministero dell'interno e i terzi concessionari dei beni di cui al comma 1 possono costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali anche con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali anche per impianti superiori a 1 MW, anche in deroga ai requisiti di cui al comma 2, lettere b) e c), dell'articolo 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, e con facoltà di accedere ai regimi di sostegno del medesimo decreto legislativo anche per la quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo non connesse sotto la stessa cabina primaria, previo pagamento degli oneri di rete riconosciuti per l'illuminazione pubblica.
3. I beni di cui al comma 1 sono di diritto superfici e aree idonee ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, e sono assoggettati alle procedure autorizzative di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 199 del 2021. Competente ad esprimersi in materia culturale e paesaggistica è l'autorità di cui all'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108."



GIUNTA REGIONE MARCHE

DIPARTIMENTO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' LEGISLATIVA
SETTORE ATTIVITA' LEGISLATIVA E CONSULENZA GIURIDICA

ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, 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; è stabilita, altresì, la ripartizione della potenza installata fra regioni e province autonome e previsti sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti (commi 1 e 2).

Tale nuova disciplina, che il Consiglio di Stato ha qualificato come sostitutiva del D.M. 10 settembre 2010 (sez. IV, n. 8754/2021, n. 2464/2022), dovrà essere poi recepita dalle Regioni con l'individuazione, mediante legge, delle aree idonee (comma 4).

A seguito dell'entrata in vigore della suddetta disciplina statale e regionale, sono aggiornate con decreto del Ministro della transizione ecologica le linee guida di cui all'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003, adottate con il citato D.M. 10 settembre 2010 (art. 18, comma 3, del medesimo d.lgs. 199/2021).

Si assiste, pertanto, al passaggio dal sistema delineato dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003 e dalle linee guida nazionali (Allegato 3), in base al quale le Regioni (e le Province autonome) con "*propri provvedimenti*" individuano le aree non idonee, ancorché sulla base dei principi statali, a quello introdotto dall'art. 20 del d.lgs. 199/2021, finalizzato all'individuazione delle aree idonee "*con legge*" regionale, all'espresso scopo di consentire la realizzazione degli impianti a fonte rinnovabile per raggiungere la potenza complessiva richiesta dalle disposizioni normative eurounitarie e statali.

Tuttavia il legislatore statale ha introdotto una norma di carattere transitorio secondo cui, nelle more dell'individuazione delle aree idonee che dovrà essere effettuata sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti ministeriali, sono considerate tali quelle specificamente individuate dal comma 8 del citato art. 20.

Tale articolo è stato oggetto di modifiche, sempre finalizzate all'ulteriore semplificazione dei procedimenti di autorizzazione degli impianti FER, ad opera del d.l. 17/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. 34/2022, dell'art. 7 sexies del d.l. 21/2022, convertito, con



GIUNTA REGIONE MARCHE

DIPARTIMENTO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' LEGISLATIVA
SETTORE ATTIVITA' LEGISLATIVA E CONSULENZA GIURIDICA

modificazioni, dalla l. 51/2022 e dell'art. 6 del d.l. 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. 91/2022. Quest'ultimo decreto legge, in particolare, con le modifiche di cui all'art. 6, ha ampliato il novero delle aree considerate idonee *ope legis* introducendo al suddetto comma 8 dell'art. 20 in argomento la lettera c-quater) relativa alle aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo; per tali aree, fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici.⁴

A tale riguardo, si fa osservare che il comma 1 dell'art. 57, recante le norme transitorie del citato d.l. 50/2022, stabilisce espressamente che le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Si segnala in relazione all'argomento una recente pronuncia resa in sede cautelare (ordinanza n. 304/2022) con la quale il TAR Emilia Romagna (sezione seconda) ha sospeso l'efficacia dell'atto amministrativo regionale avente ad oggetto indirizzi attuativi in merito alla realizzazione di impianti fotovoltaici in particolari aree del territorio regionale.

Il Collegio afferma, in relazione al caso esaminato, *“che la citata disposizione (ndr art. 20 del d.lgs. 199/2021) sembra assentire alla Regioni un intervento unicamente a valle dei DM (adottati previo parere della Conferenza unificata), mentre il comma 8 già detta la disciplina transitoria, non residuando in questa fase ulteriore spazio all'autonomia regionale”*.

Inoltre, lo stesso Collegio evidenzia che *“le ultime innovazioni normative, introdotte dal legislatore con norme di rango primario, sono tutte ispirate dal chiaro favor per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (Consiglio di Stato, sez. IV – 27/12/2021 n. 8633)”* e *“che si tratta di un'attività di interesse pubblico, che contribuisce anch'essa non solo alla*

⁴ Per mera completezza, seppure non di rilievo ai fini del presente contributo, si segnala che il medesimo art. 6 del d.l. 50/2022 è stato ulteriormente integrato ad opera dell'art. 11, comma 4-bis, d.l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 settembre 2022, n. 142, che ha aggiunto l'ultimo periodo al comma 2-septies.



salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV – 12/4/2021 n. 2983, e il precedente ivi citato)".

Alla luce di quanto sin qui esposto si può ritenere che la norma di carattere primario di cui al citato comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. 199 del 2021, recante la disciplina da osservare nelle more dell'individuazione delle aree idonee in attuazione del medesimo decreto legislativo ed espressiva di principi fondamentali nella materia in argomento, debba ritenersi fin d'ora applicabile, superando eventuali previsioni difformi recate dalla delibera amministrativa n. 13/2010.

Si dichiara l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse in relazione alle questioni trattate.

**Il Comitato tecnico consultivo
per la legislazione**

(Prof.ssa Elisabetta CATELANI)

(Avv. Francesco LILLI)

(Prof. Franco PELLIZZER)

**L'estensore
(Dott.ssa Anna Paola Italia)**

**Il Dirigente
(Dott.ssa Claudia Manciola)**

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del testo unico D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e norme collegate, il quale sostituisce il testo cartaceo e la firma autografa.