

il **PIANETA TERRA**

PERIODICO FONDATO DA CIRO VIGORITO

Intervista a
PASQUALE GANDOLFI
Presidente dell'Unione Province d'Italia (UPI)

**DL BOLLETTE: SCELTA SBAGLIATA
E SENZA VISIONE**
Simone Togni

Avv. Massimo Ragazzo
Studio GSLex

**AREE IDONEE: NOTE
CRITICHE ALLA LEGGE
DI CONVERSIONE
N. 4/2026
DEL DL N. 175/2025**

Come osservato con una precedente, più specifica nota, la legge di conversione ha introdotto il comma 1-bis all'art. 12 del decreto legislativo n. 190/2024, prevedendo che le procedure in corso all'entrata in vigore del decreto-legge (22 novembre 2025) restino disciplinate dalla normativa previgente. Tuttavia, questa apparente salvaguardia presenta profili di grave inadeguatezza che non tutti hanno colto nella loro portata critica.

La prima criticità risiede nella definizione

il legittimo affidamento e la libertà di iniziativa economica quando non si giustifichi adeguatamente rispetto alle posizioni degli operatori economici autorizzati".

La seconda criticità emerge dal confronto con la disciplina transitoria del decreto legislativo n. 190/2024 (art. 15, comma 2) che aveva previsto una salvaguardia più ampia, stabilendo che "le disposizioni di cui all'allegato D continuano ad applicarsi alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto".

Il decreto-legge 175/2025 ha invece operato una rottura di questo sistema, introducendo una disciplina transitoria più restrittiva e meno garantista.

profili di grave inadeguatezza

restrittiva di "procedure in corso", limitata a quelle per le quali "la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta" alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Tale formulazione esclude dalla salvaguardia tutti i progetti per i quali, pur essendo stata presentata istanza, l'amministrazione non avesse ancora completato la verifica di completezza documentale, creando una discriminazione irragionevole tra operatori che si trovavano nella medesima situazione sostanziale di affidamento sulla normativa vigente.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 134 del 2025) "una disposizione legislativa regionale che imponga la riduzione di potenza degli impianti già esistenti entro un termine breve, a pena di decadenza dell'autorizzazione, costituisce legge-provvedimento quando sia riferibile a un singolo impianto e, come tale, deve essere sottoposta a scrutinio stretto di costituzionalità. Tale disposizione viola

L'arbitrarietà applicativa e la violazione del principio di certezza del diritto

Il regime transitorio introdotto dalla legge di conversione si presta a possibili applicazioni arbitrarie da parte della pubblica amministrazione, poiché rimette alla discrezionalità amministrativa la valutazione della "completezza" della documentazione, senza fornire criteri oggettivi e uniformi. Questa incertezza normativa genera inevitabilmente un aumento del contenzioso amministrativo e compromette le legittime aspettative degli operatori economici.

L'AGRIVOLTAICO: NUOVI ONERI SPROPORZIONATI E CONTROLLI VESSATORI

Le nuove previsioni della legge di conversione

La legge di conversione (nuovo periodo dell'art. 1-bis) ha introdotto per gli impianti agrivoltaici l'obbligo di presentazione di



una dichiarazione asseverata che attesti l'ideoneità dell'impianto a conservare almeno l'80% della produzione lorda vendibile, con controlli comunali quinquennali e sanzioni severe in caso di violazione.

Questa previsione presenta molteplici profili di criticità:

1. l'introduzione di un obbligo di dichiarazione asseverata per una tipologia di impianti già definita normativamente dall'art. 4, comma 1, lettera f-bis) del d.l.vo n. 190/2024 come "impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività culturali e pastorali sul sito di installazione" appa-

re ridondante e contraddittoria rispetto alla definizione normativa già esistente.

2. l'attribuzione ai Comuni del potere di verifica quinquennale della "persistente idoneità del sito di installazione all'uso agro-pastorale" introduce un elemento di incertezza giuridica permanente che compromette la stabilità degli investimenti e viola il principio di affidamento legittimo.

3. le sanzioni previste dall'art 11 del decreto legislativo n. 190/2024, che includono "l'obbligo del ripristino dello stato dei luoghi" e l'applicazione delle "sanzioni in caso di violazione del titolo autorizzativo", ap-



paiono sproporzionate rispetto alla natura dell'eventuale violazione, configurando un regime sanzionatorio più severo di quello previsto per altre tipologie di impianti.

LA RIDUZIONE DELLE AREE IDONEE: EFFETTI RESTRITTIVI MASCHERATI

La modifica dell'art. 11-bis: apparentemente tecnica, sostanzialmente restrittiva

La modifica dell'art. 11-bis, comma 1, lettera l) n. 1, ha ridotto da 500 a 350 metri la distanza massima dalle aree industriali per la qualificazione come aree idonee,

eliminando contestualmente il riferimento alla sottoposizione ad autorizzazione integrata ambientale.

Questa modifica non è migliorativa, ma produce effetti restrittivi significativi che contraddicono gli obiettivi dichiarati di accelerazione della transizione energetica. La riduzione della distanza comporta una diminuzione delle superfici qualificabili come aree idonee, limitando ulteriormente le possibilità di installazione.

Dunque, prima erano considerate "aree idonee" le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distassero non



più di 500 metri dall'impianto industriale. Ora sono considerate "aree idonee" solo le aree che distano non più di 350 metri dall'impianto industriale.

La riduzione della distanza comporta una diminuzione delle superfici qualificabili come aree idonee. Tutte le aree che si trovano tra i 350 e i 500 metri dagli stabilimenti industriali, che prima erano considerate idonee, ora non lo sono più!

Il paradosso delle Superfici Agricole Utilizzate (SAU)

Particolarmente grave è la previsione, introdotta in sede di conversione, secondo cui, ai fini del calcolo delle superfici agricole utilizzate (SAU), "deve tenersi conto anche delle superfici su cui insistono impianti agrivoltaici" e che "le Regioni e le province autonome possono prevedere che le aree idonee ex lege ricadenti in zona agricola contribuiscono al calcolo delle predette percentuali".

Questa disposizione comporta una evidente riduzione delle aree agricole qualificabili come "aree idonee", creando il paradosso per cui gli impianti agrivoltaici, che dovrebbero favorire la compatibilità tra produzione energetica e agricola, finiscono per ridurre le possibilità di ulteriori installazioni! Le percentuali di riferimento (0,8%-3% delle SAU) diventano così ancora più restrittive.

L'INADEGUATEZZA DEL GOLDEN POWER: VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI OMOGENEITÀ

Modifiche estranee alla materia energetica

La legge di conversione, con il nuovo art. 2-bis, ha introdotto modifiche al regime del golden power nel settore finanziario, creditizio e assicurativo, ampliando l'ambito di applicazione e introducendo meccanismi di coordinamento con le auto-

rità europee.

Tuttavia, queste modifiche appaiono del tutto estranee alla materia energetica che costituiva l'oggetto del decreto-legge originario, configurando una violazione del principio di omogeneità sancito dalla Corte Costituzionale (sentenza 245 del 2022).

Come chiarito dalla Consulta, "la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione".

LA PERSISTENTE VIOLAZIONE DELL'ART. 77 COSTITUZIONE

Mancata sanatoria delle violazioni costituzionali

La legge di conversione non ha sanato le violazioni costituzionali del decreto-legge originario, confermando l'assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della costituzione.

Come stabilito dall'art. 15 della legge n. 400/1988, "Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione".

Il decreto-legge ha di fatto aggirato la delega legislativa già conferita con la legge n. 53/2021, sostituendo integralmente l'art. 20 del d.lgs. 199/2021 e vanificando i principi e criteri direttivi della legge delega.

LA MANCATA RISOLUZIONE DEI PARADOSSI GIURIDICI

Il bypass del decreto ministeriale 21 Giugno 2024

La legge di conversione non ha risolto il

paradosso giuridico già evidenziato con le precedenti note a commento del decreto-legge n. 175/2025, per cui il DL pretende di “by-passare” il decreto ministeriale 21 giugno 2024, pur continuando a lasciarlo formalmente in vigore.

Questo DM era già stato censurato dal T.A.R. Lazio (cfr. sentenze n. 9155 e n. 15501 del 2025) per “carenza di specificità e per aver attribuito alle Regioni una discrezionalità eccessiva”. Come evidenziato dal Tribunale, “risulta sostanzialmente violata, ad opera del gravato DM del 21 giugno 2024, la delega legislativa in relazione alla previsione dei principi e criteri per la individuazione delle aree idonee, difettando quel grado di specificità, anche minimo, richiesto per at-

tuare la delega legislativa”.

La persistenza di questa contraddizione normativa genera un’incertezza giuridica che compromette la certezza del diritto e l’affidamento degli operatori economici, violando principi costituzionali fondamentali ed è la plastica dimostrazione dell’illegittimità del *modus operandi* del Governo: l’aggiramento della delega conferita dal Parlamento per la riforma della materia con legge n. 53/2021.

IL CONTRASTO CON LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Violazione dei principi fondamentali

La disciplina introdotta dalla legge di con-



versione si pone in evidente contrasto con i principi affermati dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 28 del 2025) che ha chiarito come “le disposizioni regionali che introducono misure di salvaguardia comportanti il divieto generalizzato di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, anche se temporalmente circoscritte e finalizzate alla tutela del paesaggio nelle more dell’individuazione delle aree idonee, violano i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale”.

I principi violati, secondo la Consulta, “comprendono il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, il divieto di introduzione di moratorie dei procedimenti autorizzativi e l’avvio di procedure autoriz-

zatorie agevolate per l’installazione di impianti nelle aree temporaneamente considerate idonee”.

RACCOMANDAZIONI CONCLUSIVE

L’urgenza di un intervento correttivo

La legge di conversione, lungi dal sanare le criticità del decreto-legge originario, ha introdotto ulteriori elementi di complessità e incertezza normativa.

Il regime transitorio, pur rappresentando un passo nella direzione giusta, risulta inadeguato e discriminatorio.

Le nuove previsioni sugli impianti agrivoltaici introducono oneri sproporzionati che rischiano di scoraggiare gli investimenti in questa tecnologia innovativa.



È necessario un intervento correttivo urgente che:

- introduca una salvaguardia più ampia per i procedimenti in corso;
- semplifichi il regime degli impianti agrivoltaici;
- risolva le contraddizioni sistematiche create dall'improvvisa e non preventivabile abrogazione dell'art. 20 del d.lgs. 199/2021.

Solo attraverso un approccio più coerente e rispettoso dei principi costituzionali sarà possibile garantire il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica previsti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima.

La vicenda conferma come l'uso improprio della decretazione d'urgenza per sottrarsi

agli effetti delle pronunce giurisdizionali rappresenti una deriva autoritaria che mina alle fondamenta il principio della separazione dei poteri e dello Stato di diritto, richiedendo una risposta ferma da parte delle istituzioni di garanzia e della comunità giuridica.

Ovviamente, il riferimento è innanzitutto alla Corte Costituzionale, attraverso il controllo di costituzionalità sollecitato dalle Regioni mediante ricorso diretto ex art. 127 Cost., o dagli operatori economici in via incidentale, attraverso l'impugnazione degli atti applicativi.

La comunità giuridica nel suo complesso è chiamata a sostenere le iniziative volte al ripristino della legalità costituzionale, poiché la salvaguardia dello Stato di diritto è responsabilità di tutti gli operatori del diritto. ■

