



Transizione 5.0 e produzione di energia da fonti rinnovabili

D.L. 175/2025 / A.C. 2758

Dossier n° 249 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
12 gennaio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2758
D.L.	175/2025
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, recante misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	3
Date:	
emanazione:	21 novembre 2025
approvazione del Senato:	8 gennaio 2026
assegnazione:	8 gennaio 2026
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, X Attività produttive
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

L'**articolo 1**, modificato in sede di prima lettura al Senato, introduce delle disposizioni in materia di **crediti d'imposta Transizione 5.0**. Nello specifico, fissa al **27 novembre 2025** il **termine** entro il quale le imprese devono presentare al GSE le **comunicazioni di prenotazione** per l'accesso al credito d'imposta. Conseguentemente, si consente la possibilità di integrare entro, il **termine perentorio del 6 dicembre 2025** (o altra data anteriore indicata dal GSE), le comunicazioni effettuate tra il **7 novembre e fino le ore 18 del 27 novembre 2025**.

Si fornisce un'interpretazione autentica secondo cui il **divieto di cumulo si interpreta** nel senso che, per i medesimi beni oggetto di agevolazione, l'impresa non può presentare domanda per l'accesso ad entrambi i benefici fiscali (credito d'imposta Transizione 5.0 e credito d'imposta per investimenti in beni nuovi strumentali). Pertanto, le imprese che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano presentato domanda per l'accesso ad entrambi i crediti d'imposta, devono optare, con modalità telematiche, per **uno dei due crediti d'imposta entro** il termine del **27 novembre 2025**.

Si precisa che la **vigilanza** sulle attività svolte dai soggetti abilitati al rilascio delle certificazioni è esercitata dal **GSE**.

Infine, si individuano le modalità di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'applicazione di tale articolo, pari a 250 milioni di euro per l'anno 2025.

L'**articolo 2** detta disposizioni per l'individuazione delle **aree idonee** a ospitare impianti da fonti rinnovabili e il raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In particolare, con il **comma 1**, alle lettere *c*), *h*), *l*) e *p*), si riconducono all'interno del d.lgs. n. 190/2024 (cd. Testo unico FER) e si aggiornano la definizione e la disciplina relative a:

- impianti agrivoltaici;
- aree idonee all'installazione di impianti a FER su terraferma (ora disciplinate da un nuovo articolo 11-*bis* del Testo unico FER);
- aree idonee a mare (ora disciplinate da un nuovo articolo 11-*ter* del Testo unico FER);
- regimi amministrativi semplificati per gli impianti in aree idonee (ora previsti dal nuovo articolo 11-*quater* del Testo unico FER);
- interventi realizzabili all'interno dei siti UNESCO (ora previsti da un nuovo articolo 11-*quinquies* del Testo unico FER);
- piattaforma digitale per aree idonee e zone di accelerazione (v. ora nuovo articolo 12-*bis* del Testo unico FER).
- obiettivi di potenza aggiuntiva regionale per il raggiungimento dell'obiettivo di potenza complessiva da impianti a FER prevista dal PNIEC (nuovo allegato C-*bis* del Testo unico FER).

Sempre il comma 1, alle lettere a)-b), d)-g), i), m)-o) e q), nonché il **comma 1-ter** (aggiunto nel corso dell'esame al Senato) dispongono modifiche che hanno principalmente una funzione di coordinamento e armonizzazione della disciplina sulle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili. In sostanza, vengono ricondotti all'interno del d.lgs. n. 190/2024 (cd. Testo unico FER) i rinvii prima contenuti in altra normativa. Questo trasferimento aggiorna e definisce tre ambiti specifici:

- la nuova disciplina per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra nelle aree classificate agricole;
- la nuova disciplina generale concernente le aree idonee su terraferma;
- la nuova disciplina volta ad assicurare che le leggi regionali, nell'identificare le aree idonee, garantiscano il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata previsti dal PNIEC.

Il **comma 1-bis**, aggiunto nel corso dell'esame parlamentare al Senato, introduce una disciplina transitoria, stabilendo che le nuove regole sulla definizione di aree idonee e sui regimi semplificati nelle aree idonee non si applicano alle procedure in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, che continuano a svolgersi ai sensi della disciplina previgente.

Viene inoltre previsto che nei casi di progetti che coinvolgono aree di elevato valore agricolo, le regioni o province autonome possano ricorrere all'opposizione in conferenza di servizi.

L'**articolo 2-bis**, inserito in sede di prima lettura al Senato, apporta una serie di modifiche alla normativa in materia di poteri speciali inerenti agli attivi strategici (cd. **golden power**) nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni nonché agli ulteriori settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione. In particolare si prevede, tra la normativa da considerare al fine dell'individuazione delle situazioni eccezionali che diano luogo all'espressione di un veto da parte del Governo, anche quella in materia di valutazione prudenziale delle acquisizioni di partecipazioni qualificate nel settore finanziario nonché in materia di controllo delle concentrazioni tra imprese. Si dispone inoltre che i poteri speciali nel settore finanziario, ivi compreso quello creditizio e assicurativo, non sono esercitabili in pendenza di procedimenti autorizzatori dinanzi ad altre Autorità europee competenti a valutare gli aspetti di carattere prudenziale e concorrenziale, ovvero rispettivamente la BCE e la Commissione europea. Si prevede, infine, che per le operazioni di acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono gli attivi individuati come strategici, si consideri anche, in luogo del pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico, la sussistenza di pericoli per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica, ivi inclusa la sicurezza economica e finanziaria nazionale, nella misura in cui la protezione degli interessi essenziali dello Stato non sia adeguatamente garantita dalla sussistenza di una specifica regolamentazione di settore.

Infine, l'**articolo 3** stabilisce che il presente decreto-legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Relazioni allegare o richieste

La presentazione del provvedimento in esame è stata accompagnata da relazione illustrativa e relazione tecnica.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia oggetto dell'**articolo 1**, volto a modificare la disciplina **relativa al credito d'imposta transizione 5.0**, appare riconducibile alla materia **sistema tributario e contabile dello Stato**, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione.

La materia oggetto dell'**articolo 2** appare prevalentemente riconducibile a quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'**energia**, rientrante tra le competenze concorrenti tra Stato e regioni (articolo 117, terzo comma, Cost.).

La potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni in materia di energia ha conosciuto una serie di interventi del giudice costituzionale, che, a partire dal 2004, hanno finito per incidere profondamente sulle relazioni tra i livelli territoriali di governo, nell'ottica di un approccio al settore energetico, inteso non tanto come "materia", quanto, invece, quale "**politica energetica nazionale**", nel quale spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali (C. Cost. sent. n. 383 del 2005).

In linea generale, il giudice costituzionale giustifica e legittima, con riferimento al settore energetico, la norma che attribuisce maggiori poteri amministrativi ad organi statali, in quanto ritenuti gli unici a cui non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale, seppure a determinate condizioni. Secondo costante giurisprudenza, infatti, la disciplina statale può conferire allo Stato il potere di

emanare degli indirizzi ed anche di incidere indirettamente ed in modo significativo sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali (C. Cost. sent. n. 383 del 2005 e C. Cost. sent. n. 303 del 2003).

La giurisprudenza della Corte costituzionale riconosce **in astratto sempre ammissibile l'avocazione sussidiaria** da parte dello Stato di funzioni amministrative e legislative concernenti l'individuazione (e anche la realizzazione) degli interventi in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, al fine di valutare la legittimità dell'attrazione in sussidiarietà, deve essere effettuato un giudizio sulla **proporzionalità** degli interventi stessi.

Corrispettivamente, secondo la Corte, la materia in parola afferisce a funzioni il cui trasferimento alle regioni – nell'ambito dell'attuazione del cd. regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. – è per ragioni di ordine sia giuridico che tecnico o economico difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà (sentenza n. 192 del 2024).

Il sistema energetico deve poi assicurare l'interoperabilità delle reti **a livello europeo**, assicurando gli scambi transfrontalieri, «col duplice obiettivo di realizzare il mercato europeo dell'energia e di assicurare, in ciascuno Stato membro, la sicurezza energetica, soprattutto in caso di "sbilanciamento" del sistema nazionale. Pertanto, esiste **un principio di solidarietà tra gli Stati membri in campo energetico** (CGUE, grande camera, sentenza 15 luglio 2020, Repubblica federale di Germania, in causa C-848/19, punti da 37 a 53), cui devono uniformarsi le regole nazionali e la conformazione delle reti, senza ostacoli su base territoriale».

Secondo la Corte, inoltre, la "natura strategica" degli interventi "urgenti ed indifferibili" può soddisfare il principio di proporzionalità, se l'intervento statale è finalizzato a garantire l'effettività dell'attuazione e realizzazione "in modo unitario e coordinato" degli interventi individuati. Al riguardo, la Corte ha quindi costantemente affermato il principio del doveroso coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche (tra le più recenti pronunce, si richiama la sent. 170 del 2017).

Con specifico riferimento alle fonti di energia rinnovabili (**FER**), si ricorda che la Corte con la sentenza n. 46 del 2021 ha precisato la definizione di "fonti energetiche rinnovabili", le quali si caratterizzano per il fatto che il loro utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future. Tali fonti energetiche godono – sulla base dei principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea – di un *favor*: esiste cioè un principio, a esse riferite, di massima diffusione e di semplificazione dei procedimenti autorizzatori.

Con più preciso riferimento alle **procedure semplificate** per la conclusione dei procedimenti amministrativi inerenti la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati a FER, con la sentenza n. 194 del 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22, che attribuiva ai Comuni la competenza autorizzativa degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore a 1 Mw elettrico, secondo le procedure semplificate stabilite dalle linee guida regionali. La Corte ha accolto la tesi del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo la quale la norma regionale, pur richiamando la disciplina statale, poneva una normativa contrastante con quella nazionale di settore, costituita dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e ss. mod. e int. Con la successiva sentenza n. 99 del 2012, la Corte ha affermato che "Il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza, **non tollerano eccezioni** sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione". Tali principi, come ribadito anche nella sentenza n. 69 del 2018, sono contenuti nel d.lgs. n. 387/2003 e nel d.lgs. n. 28/2011: in tale occasione la Corte ha censurato la disciplina dalla Regione Veneto (art. 111, co. 2, L.R. n. 30/2016), che, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione degli impianti, non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto di questi principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

Ancora sul tema delle rinnovabili, si ricorda la recente **sentenza n. 28 del 2025** con cui la Corte – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma adottata dalla Regione autonoma della Sardegna avente l'effetto di sospendere in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti a FER, minando così il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo al 2030 – ha affermato che la normativa statale di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021 sull'individuazione delle cd. **aree idonee** alla realizzazione dei suddetti impianti "reca **principi fondamentali** che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze" che lo Statuto della regione autonoma riconosce in materia di produzione di energia.

Ciò premesso, le previsioni contenute nell'articolo 2 del decreto-legge in esame riguardano proprio la disciplina delle predette aree idonee, ora pressoché integralmente trasposta all'interno del cd. **Testo unico FER (d.lgs. n. 190/2024)**. L'obiettivo più ampio dichiarato dal Governo è infatti quello di conferire a tale decreto "le caratteristiche di testo atto a rappresentare univocamente il riferimento normativo per le procedure amministrative che riguardano la produzione di energia da fonti rinnovabili".

Si ricorda in particolare il **nuovo articolo 11-bis** che viene ora aggiunto al d.lgs. n. 190/2024, col quale, tra le altre cose, da un lato vengono individuate le aree da ritenere *ope legis* idonee a ospitare impianti a

FER, e tra queste rientrano ora anche alcune aree che, ai sensi della normativa previgente, le regioni, nel dare attuazione alla disciplina nazionale, dovevano solo "privilegiare" come idonee: ora, invece, regioni e province autonome non potranno non considerare anche quelle aree come idonee *tout court*.

Dall'altro, viene riscritta la disciplina volta ad assicurare che le leggi regionali in materia di aree idonee consentano il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata previsti dal **PNIEC**. In particolare, è demandata alle autonomie locali l'individuazione – con propria legge – di **aree idonee ulteriori** rispetto a quelle elencate dal legislatore nazionale, e il termine per tale adempimento è fissato, per le regioni in **centoventi** giorni, per le province autonome in **centottanta giorni**, dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (tale tempistica differenziata è frutto di un emendamento approvato al Senato). Si prescrive inoltre che tale individuazione deve avvenire nel rispetto dei principi e dei criteri, nonché degli obiettivi di potenza installata fissati dallo stesso legislatore nazionale (cfr. commi 4 e 5 del nuovo articolo 11-*bis*). E' comunque prevista la clausola di salvaguardia secondo cui le province autonome e le regioni a statuto speciale provvedano all'individuazione delle aree idonee in conformità ai rispettivi **Statuti** e alle relative norme di attuazione. Si segnala che, per effetto di una modifica introdotta in sede di esame parlamentare al Senato, è stato esplicitamente previsto che nell'ambito di tale procedura debba essere garantito **l'opportuno coinvolgimento degli enti locali**. Si prevede infine che in caso di mancata adozione della legge, o di mancato rispetto dei principi, criteri od obiettivi, lo Stato può esercitare il suo **potere sostitutivo** ai sensi dell'articolo 41 della L. n. 234/2012.

Si segnala che i criteri e i principi dettati dal comma 4 del nuovo articolo 11-*bis* si collocano nel contesto delle recenti **pronunce del giudice amministrativo**, sfociate nell'annullamento parziale del D.M. 21 giugno 2024 (cd. D.M. aree idonee) da parte del TAR del Lazio ([sentenza n. 9155](#) del 13 maggio 2025): l'annullamento è avvenuto a seguito dell'accoglimento di specifici motivi di ricorso presentati dagli operatori del settore, principalmente per motivi di eccesso di potere e violazione della delega legislativa.

Si segnala infine che il nuovo articolo 11-*bis* ridisciplina anche (al comma 2) **l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle zone agricole**. Tale norma in parte riprende e in parte integra quella dettata dal comma 1-*bis* dell'articolo 20, d.lgs. n. 199/2021, a sua volta aggiunto dall'articolo 5 del decreto-legge n. 63/2024 (cd. *decreto agricoltura*, convertito con L. n. 101/2024). A questo proposito si ricorda che il TAR Lazio si è recentemente pronunciato in diverse sentenze (sentenza n. [9156/2025](#), sentenza n. [9157/2025](#) e sentenza n. [9158/2025](#)) sulla legittimità di tale previsione, che avrebbe fortemente limitato su tutto il territorio nazionale l'installazione di impianti fotovoltaici collocati a terra in zone classificate agricole. Tale limitazione è stata considerata irragionevole e sproporzionata, nonché in contrasto con l'obiettivo europeo della massima diffusione degli impianti FER. Pertanto, i giudici amministrativi, ritenendo rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità, hanno sospeso il giudizio [trasmettendo gli atti alla Corte costituzionale](#).

In questo quadro, il provvedimento prevede, quale forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, la previa intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto ministeriale richiamato nel successivo paragrafo della presente nota.

La materia oggetto dell'**articolo 2-bis** che disciplina l'esercizio dei poteri speciali con specifico riferimento al settore finanziario e al coordinamento tra tali poteri e i compiti di vigilanza delle autorità nazionali ed europee competenti nel settore appare prevalentemente riconducibile, in relazione alle specifiche modifiche introdotte, alle materie **tutela della concorrenza, tutela del risparmio e mercati finanziari** (articolo 117, comma secondo, lettera e) nonché **ordine e sicurezza pubblica** (articolo 117, comma secondo, lettera h), **tutte di competenza esclusiva dello Stato**.

Attribuzione di poteri normativi

Per quel che riguarda le previsioni contenute nell'**articolo 2** del decreto-legge in esame, si rileva che il nuovo articolo 12-*bis* introdotto all'interno del d.lgs. n. 190/2024 dispone che, al fine di supportare regioni e province autonome nell'individuazione delle aree idonee e delle zone di accelerazione, nonché nelle attività di monitoraggio, siano definite le modalità operative della [piattaforma digitale per le aree idonee](#) (già istituita con [D.M. 17 settembre 2024](#)) allo scopo di integrare le informazioni necessarie per la caratterizzazione del territorio, la stima del potenziale e la classificazione delle superfici. La disciplina è demandata a un decreto del MASE, previa intesa in [Conferenza unificata](#), da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in esame.

Cost249	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	✕ CD_ambiente
	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-3403	✕ CD_attProd

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.