

# DEMOCRACY AND CLIMATE JUSTICE - SUMMER SCHOOL 2024

Università di Palermo - Dipartimento di giurisprudenza - Palermo 2 luglio 2024

Section "Goals and policies of the ecological transition"

## CONSIDERAZIONI SULLA RECENTE EVOLUZIONE DELL'ORDINAMENTO DELLE FONTI DA ENERGIA RINNOVABILE

di Gaetano Armao<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. La transizione ecologica nel governo multilivello dell'energia nella prospettiva dello sviluppo sostenibile dopo il *REPowerEU*. - 2. L'evoluzione del quadro regolativo delle fonti da energia rinnovabile, la tutela del paesaggio ed il consolidamento nell'ordinamento giuridico interno dell'"*interesse pubblico prevalente*". - 3. La sostenibilità paesaggistica ed ambientale della transizione ecologica.

1. Per realizzare la transizione ecologica risulta prioritario semplificare e snellire i procedimenti amministrativi di autorizzazione accelerando la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili<sup>2</sup>, delle infrastrutture di flessibilità e delle reti. Si tratta di una considerazione centrale nella disamina delle tendenze evolutive della (ormai alluvionale) regolazione energetica a livello europeo, nazionale e regionale.

In questa prospettiva si rinvengono utili riferimenti nel rapporto "*The future of European competitiveness*" nel rapporto sulla competitività unionale presentato alla Commissione UE dal prof. M. Draghi<sup>3</sup>, che, con riguardo al settore energetico rinnovabile, individua quale priorità, nel breve termine, il recepimento della legislazione vigente in materia di autorizzazioni per le energie rinnovabili concentrandosi sulla digitalizzazione dei procedimenti di autorizzativi nazionali nell'UE e sul supporto all'implementazione della formazione per le autorità nazionali di autorizzazione per le energie rinnovabili, estendendo

---

<sup>1</sup> Gaetano Armao è professore associato, con abilitazione ad ordinario, di diritto amministrativo presso il *Dipartimento di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali* dell'Università di Palermo, delegato del Rettore per lo sviluppo della cooperazione nazionale ed europea in materia di insularità; *fellow* della *Society of Advanced Legal Studies*, University of London, Presidente della Commissione tecnico-specialistica per le autorizzazioni ambientali della Regione Siciliana. Questo studio è dedicato alla memoria del collega Manlio Corselli, già professore di filosofia politica presso il *Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali* dell'Università di Palermo ed amico appassionato di molte iniziative civiche, recentemente scomparso.

<sup>2</sup> Secondo la giurisprudenza costituzionale le fonti energetiche rinnovabili, anche definite alternative, "*sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono esauribili nella scala dei tempi umani*" e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future", mentre i sistemi di sostegno alle fonti di energia rinnovabile "*è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future*" così Corte costituzionale 22 ottobre 2020, n. 237, p. 5 della motivazione

<sup>3</sup> Rapporto presentato dalla Commissione europea dal Prof. M. Draghi *The future of European competitiveness. Part A - A competitiveness strategy for Europe*, Bruxelles 2024, 32 e ss. <https://commission.europa.eu>, ove si osserva che se il comparto dell'energia costituisca un fattore essenziale del divario di competitività dell'UE rispetto alle altre regioni del mondo. Ciò si è verificato, in particolare, sin dai primi anni 2000, ma tale divario si è recentemente ulteriormente aggravato a causa della crisi energetica. Alla base vi sono ragioni strutturali che si sono esacerbate negli ultimi anni. L'UE soffre a causa di un grave divario rispetto ai suoi partner commerciali in termini di competitività dei livelli dei prezzi dell'energia, che variano notevolmente tra gli Stati membri. Anche la volatilità dei prezzi è un fattore significativo, che ostacola le industrie ad alta intensità energetica e l'intera economia. A dimostrazione di ciò si richiamano i prezzi al dettaglio dell'elettricità, in particolare per i settori industriali, sono attualmente da due a tre volte superiori a quelli degli Stati Uniti e della Cina. Storicamente, i prezzi al dettaglio dell'elettricità nell'UE sono stati fino all'80% più alti di quelli degli Stati Uniti, mentre restavano intorno allo stesso livello di quelli della Cina.

Per una prima disamina del Rapporto v. le analisi proposte dall'Osservatorio sullo Stato digitale dell'IRPA, B. CAROTTI, *Punti di vista. Il Rapporto Draghi*, in <https://www.irpa.eu/punti-di-vista-il-rapporto-draghi/>

il silenzio assenso e valutando l'introduzione di procedure ampliative integrate per interi ecosistemi industriali e infrastrutturali.

Ma prima di addentrarci su una sintetica disamina delle tendenze evolutive dell'ordinamento amministrativo italiano delle fonti da energia rinnovabile, e delle sue immanenti esigenze di certezza giuridica<sup>4</sup>, occorre preliminarmente soffermarsi sul concetto giuridico di transizione ecologica.

La transizione ecologica<sup>5</sup>, pur se i confini definitivi in termini giuridico debbono ritenersi ancora per alcuni versi labili, può esser definita come l'insieme delle strategie e delle iniziative finalizzate a costruire le basi di una società che si fa carico degli equilibri globali che hanno ad oggetto non uno ma diversi e variegati sistemi complessi (tra i quali le istituzioni) e che rinviene nella sostenibilità il proprio punto di forza (qui si sottolinea il riferimento all'ambiente come elemento trainante) ed assume, in tal guisa, la configurazione di un vero e proprio nuovo "*modello di sviluppo*"<sup>6</sup> del sistema economico e giuridico (dimensione della *green economy*<sup>7</sup>), ed in particolare amministrativo<sup>8</sup>. In quanto transizione essa è qualificata dalla "*forma della funzione*" e quale "*forma di adempimenti di responsabilità intergenerazionali*"<sup>9</sup>

Un'indicazione emerge, con nitore, anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale<sup>10</sup>: il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* europeo in attuazione delle direttive sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili persegue finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico (*Clean Energy package*)<sup>11</sup>. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, l'Italia ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e s.m.i. ed approvato il *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC) in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE<sup>12</sup>.

La regolazione giuridica dell'energia, peraltro, nell'ordinamento italiano si colloca appieno nel modello di sistema di governo multilivello<sup>13</sup>. Come noto la materia produzione,

---

<sup>4</sup> Risulta infatti ricorrente il disallineamento temporale che connota il piano del diritto e quello della tecnologia: alla lenta attività di produzione del diritto si contrappone il sempre più rapido evolversi delle tecnologie, discrasia che attiene al modo in cui il diritto risponde al cambiamento tecnologico e che può determinare ripercussioni non solo sull'economia e sul benessere sociale, ma anche sul rispetto del principio della certezza del diritto, si vedano sul punto le riflessioni di A. PORCARI, *Transizione ecologica e certezza del diritto: regolamentare la filiera idrogeno*, in *DPCEonline*, 2/2022, 547 e ss. e la dottrina italiana e straniera richiamata.

<sup>5</sup> Secondo la definizione fornita dalla Treccani il neologismo "*transizione ecologica*" esprime, in generale, il processo tramite il quale "*le società umane si relazionano con l'ambiente fisico, puntando a relazioni più equilibrate e armoniose nell'ambito degli ecosistemi locali e globali*" ed in senso più circoscritto e puntuale il "*processo di riconversione tecnologica finalizzato a produrre meno sostanze inquinanti*", v. [https://www.treccani.it/vocabolario/transizione-ecologica\\_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/transizione-ecologica_(Neologismi)/)

<sup>6</sup> In questi termini F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2021, 779 ss.

<sup>7</sup> In merito v. A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI E M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 e ss. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italia Domani*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 1 e ss.

<sup>8</sup> Il PNRR specifica che: "*il pilastro della transizione verde discende direttamente dallo European Green Deal e dal doppio obiettivo dell'UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030*" precisando altresì che "*tutti gli investimenti e le riforme previste da tale piano devono rispettare il principio del non arrecare danni significativi all'ambiente*".

<sup>9</sup> Così F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 57 e ss.

<sup>10</sup> Si veda in merito la recentissima pronuncia della Corte costituzionale 11 marzo 2025, n. 28

<sup>11</sup> Sul quale si vedano per tutti G. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, Torino, 2013; M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, ad vocem, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, 2021, 51 e ss. e di M. RAVERAIRA, *L'emergenza climatica e il ruolo della scienza*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, 2024, 603 ss.

<sup>12</sup> Sulla natura giuridica del PNIEC, da ultimo, A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica italiana: sono eretiche le tesi di un legittimo adempimento?* in [www.ambienteditto.it](http://www.ambienteditto.it), 2/2024, 1 e ss.

<sup>13</sup> Così R. MICCÙ, *Regolazione e governo multilivello del mercato europeo dell'energia*, in ID., (a cura di), *Multilevel regulation and government. Implementation of the «Third Package» and promotion of renewable energy*, Napoli, 2016, 3 ss.; S. QUADRI, *La nuova multi-level governance dell'efficienza energetica* in L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018, 25 e ss.

trasporto e distribuzione dell'energia, con forti connessioni con la disciplina ambientale e del clima di esclusiva pertinenza europea e statale<sup>14</sup>, deve ritenersi ripartita tra il livello europeo (art. 4, secondo comma, lett. i) ed artt. 192 e 194 TFUE), quello statale (artt. 9 terzo comma, e 117, secondo comma, lett. s) e terzo comma Cost.) e quello regionale<sup>15</sup>.

Va ricordato che la Costituzione, nella versione originaria, conteneva un unico riferimento all'energia, all'art. 43 prevedendo la c.d. nazionalizzazione attraverso riserva originaria o espropriazione delle attività d'impresa in favore dello Stato, di enti pubblici "o a comunità di lavoratori o di utenti, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia"<sup>16</sup>.

In particolare, per quanto concerne il livello statale, dopo la riforma del 2001, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma Cost.), le autonomie regionali sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale<sup>17</sup>, ne discende che spetta a alle Regioni legiferare in materia salva la determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali<sup>18</sup>.

La materia della «*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia*» viene inserita nel novero di quelle ricomprese nella "*legislazione concorrente*", viene ripartita tra lo Stato, al quale è attribuito il compito di dettare i principi fondamentali della materia, e le Regioni,

---

<sup>14</sup> Sulle interrelazioni tra impianti energetici e tutela dell'ambiente e del paesaggio si vedano per tutti le pionieristiche considerazioni di M.S. GIANNINI, *Riflessioni su energia ed ambiente*, in *Rass. giur. dell'energia elettrica*, 1987, 631 e ss. e, più di recente, S. AMORISINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, 4, 261 ss.

<sup>15</sup> A tale articolazione delle competenze legislative si affianca poi quella tra funzioni amministrative, anche sotto tale profilo, infatti, vi è una variegata ripartizione di competenze esclusive e concorrenti a più livelli (Stato, Regioni, enti locali), sia ancora dal punto di vista istituzionale, caratterizzato dalla compresenza di funzioni esercitate dal Governo e dal Regolatore indipendente, nonché da altri organismi, quali, oltre al *Gestore dei Servizi Energetici* (GSE), il *Gestore dei mercati energetici* (GME), l'*Acquirente unico* (AU), la *Ricerca per il sistema energetico* (RSE), i gestori delle reti di (trasmissione *Terna* e *Snam*), così F. VETRO, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2020, 516 e ss.

<sup>16</sup> In merito si vedano per tutti G. GUARINO, *L'elettricità e lo Stato*, in *Atomo, Petrolio, Elettricità*, 1961, 95 ss.; C. LAVAGNA, *Il trasferimento all'Enel delle imprese elettriche*, Milano, 1966; F. DI SABATO, *Espropriazione di azienda e nazionalizzazione delle imprese elettriche*, Napoli, 1974; F. GALGANO, *Sub art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Zanichelli, 1982, 193 e ss.; M.S. GIANNINI, *Riflessioni su energia ed ambiente*, in *Rass. giur. dell'energia elettrica*, 1987, 631 e ss.

<sup>17</sup> Così nella consolidata giurisprudenza costituzionale cfr. sentt. n. 221 del 2022 e n. 48 del 2023, ma già n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 14 del 2018.

Per quanto concerne poi l'ambiente va ricordato che giusta l'art. 117 Cost., che prevede il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, è stata introdotta la distinzione tra i concetti di tutela e valorizzazione attribuendo alla competenza esclusiva dello Stato "*la tutela dell'ambiente*" (comma 2, lett. s) ed alla competenza concorrente con le Regioni la valorizzazione dei "*beni ambientali*" (comma 3) attribuendo così allo Stato la determinazione dei principi direttivi e uniformi. In tal guisa la tutela dell'ambiente viene definita quale vero e proprio "valore", *materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*" (Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77).

<sup>18</sup> In materia la dottrina è copiosa, si vedano, tra gli altri, S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *www.federalismi.it*, 2002; B. CARAVITA, "*Taking Constitution seriously*". *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2003; G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Speciale*, Tomo III, II ed., Milano, 2003, 2189 e ss.; N. AICARDI, *Energia*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo. Parte Speciale*, Tomo II, II ed., Milano, 2007, 1007 e ss.; E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007; C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010; L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011; M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 637 e ss.; M.T. RIZZO, *La materia "energia" e la competenza legislativa stato-regioni*, Napoli, 2013; F. CORTESE, F. GIUNTELLA, G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2013, Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013; S. SILVERIO, *Sull'incerto rapporto tra Stato e Regioni nel governo dell'energia*, in *www.giustamm.it*, 3 giugno 2014; E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRÙ (a cura di), *Verso una Politica Energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014; M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014; C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel governo" delle energie rinnovabili*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2020; J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *www.ipof.it*, 2/2020, 1 e ss.; G. D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *www.federalismi.it*, 13/2023, 120 e ss.; P. MASTELLONE, *La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili e la tendenza "decentralizzante": quale ruolo per lo Stato?*, in *Ceridap*, 1/2024, 162 e ss.; M. BATTISTELLI, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*, in *www.federalismi.it*, 28/2024, 1 e ss.

competenti alla normazione di dettaglio nel rispetto della cornice legislativa<sup>19</sup>. Tuttavia, nel variegato contesto di allocazione delle materie tra Stato e Regioni per quanto concerne la strategia energetica è stato presto delineato<sup>20</sup> un modello, invero non privo di contraddizioni come testimoniato dall'elevato tasso di conflitti giurisdizionali<sup>21</sup>, di "governo dell'energia"<sup>22</sup>, anche nella prospettiva di crescente rilievo della sicurezza energetica<sup>23</sup>.

È così risultato che, anche grazie alle previsioni della l. 23 agosto 2004, n. 239<sup>24</sup> la gran parte delle funzioni amministrative connesse alla materia "politica energetica nazionale" viene riservata allo Stato, anche per effetto delle, emanata al fine di realizzare un riordino del settore energetico, la quale si preoccupa di individuare «i principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione»<sup>25</sup>. La normativa ha così previsto che gli "obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge", attribuendo la titolarità esclusiva in capo allo Stato delle competenze legislative e delle funzioni amministrative relative alla "politica energetica nazionale"<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> Nella legislazione in materia energetica sono state ritenute essenziali le intese, le quali «costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, "con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti" (sent. 14 ottobre 2005, n. 383) sulla quale si veda il commento di Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *le Regioni*, 2006, 422.

<sup>20</sup> Come ricorda S. MANGIAMELLI, *Regioni e disciplina dell'energia*, in *ITALIADECIDE, Rapporto 2011. Il governo dell'energia per lo sviluppo del paese*, Bologna, 2012, 363, proprio il regime della materia è stato ben presto messo in discussione da parte della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 6 del 2004 ha applicato la c.d. "chiamata in sussidiarietà" in favore dello Stato, alla stregua della quale la competenza legislativa statale può giungere a "coprire l'intera materia energetica in modo esaustivo, a condizione che nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, venga soddisfatto il «principio di leale collaborazione», per il quale è necessario un momento concertativo con le Regioni". Tale riassetto operato dal Giudice delle leggi appare così un epifenomeno delle "aporie del modello costituzionale", che attribuisce alle Regioni una materia che qualifica come "nazionale", ma che alla stregua della giurisprudenza costituzionale subisce una modifica, in ossequio al principio di funzionalità, del riparto di competenza condannandolo, tuttavia, "alla totale inefficienza" per l'assoggettamento al vincolo dell'intesa "forte".

<sup>21</sup> Tendenza evidenziata, tra gli altri, già da O. SPATARO, *La disciplina sulle energie rinnovabili nella dinamica delle fonti del diritto. La legislazione regionale nella morsa della sussidiarietà?* in *Nuove aut.*, n. 3/2010, 697 e ss.

<sup>22</sup> Tra gli altri, oltre agli autori citati nelle note immediatamente precedenti, N. GRECO, P. BIONDINI, *Categorie e tecniche del diritto per l'inquadramento e la disciplina delle fonti energetiche rinnovabili a fronte della tutela dell'ambiente: risorse, legislazione, regolazione, norme tecniche*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008, p. 97 e ss. A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia energia*, in D. FLORENZANO, S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e regioni*, Trento, 2009, 3 e ss.; B. BOSCHETTI, *Il governo dell'incertezza nella politica energetica: l'energia tra innovazione e sostenibilità ambientale*, in *Amministrare*, 2009, p. 257 e ss.; A. ZUCCARO, *I limiti regionali alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra oscillazioni giurisprudenziali ed incertezze normative*, in *Foro amm. C.d.S.*, XII, 2, 2013, 571 e ss. .

<sup>23</sup> Sul tema, da ultimo, G. BEFANI, *Poteri pubblici e sicurezza energetica*, Torino, 2024, spec. 307 e ss.

<sup>24</sup> Recante "Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia".

<sup>25</sup> Le richiamate disposizioni, infatti, contribuiscono a garantire "la tutela della concorrenza; la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica; la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in guisa da garantire «l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria".

<sup>26</sup> Nel solco di tale normativa il Giudice delle leggi ha riconosciuto la "esclusiva competenza del legislatore statale [per] ogni scelta strategica energetica», nonché la esclusione che "le singole Regioni o il sistema regionale complessivamente inteso possano, in qualunque sede e in qualsiasi fase, opporre «un veto» a tali scelte ovvero «esprimere un dissenso insuperabile". Fermo restando, tuttavia, nel presupposto che "per le Regioni valgono doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale anche in riferimento all'efficace sviluppo della produzione di energia", sia l'attività di localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica, che la costruzione e l'esercizio dei medesimi, sia le forme di risoluzione dell'eventuale contrasto tra il livello statale e quello regionale siano caratterizzate "da momenti espressivi del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni" (sent. 26 gennaio 2011, n. 33 sulle aule v. per tutti A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in [www.federalismi.it/6/2011](http://www.federalismi.it/6/2011)).

Più recentemente la Corte Costituzionale in materia di procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ritenuto illegittima la normativa regionale derogatoria rispetto a quella statale in materia di produzione da fonti rinnovabili, in particolare sul procedimento unico ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 rappresentando quest'ultimo modulo procedimentale un principio fondamentale, ex art. 117 Cost, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia espressione di esigenze di semplificazione e concentrazione dell'azione amministrativa, a principio fondamentale posto dal legislatore statale e, quindi, non passibile di deroghe da parte della concorrente normazione regionale la Corte Costituzionale (Corte cost. 27 ottobre 2022, n. 221) ha

Un utile riferimento sulla puntuale demarcazione di competenze statali e regionali in materia si rinviene nella recente disciplina statale sull'individuazione delle aree idonee e non idonee nelle quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile (art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e s.m.i.)<sup>27</sup>, e attuata con il d.m. dell'Ambiente e della sicurezza energetica di concerto con i Ministeri della Cultura e dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste del 21 giugno 2024 (*"Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili"*)<sup>28</sup>.

Si determina, in tal guisa, una modifica di paradigma rispetto alle previsioni introdotte dalla disciplina di cui all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003<sup>29</sup> poiché con la normativa di recepimento della direttiva *RED II* se si individua come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, si intende parimenti salvaguardare, al contempo, l'esercizio delle prerogative regionali in materia paesaggistica e storico-culturale, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale la richiamata previsione normativa reca principi fondamentali che si impongono anche sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative regionali in materia di produzione dell'energia.

Da ciò discende, per un verso, che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee<sup>30</sup>, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER, per altro verso, ove la regione non provveda tempestivamente a tale delimitazione, che possano esser attivati i poteri sostitutivi dello Stato stabiliti, in attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost., dall'art. 41

---

riservato alla competenza del legislatore statale la *dimensione strategica del governo dell'energia*", rappresentando la stessa una concreta declinazione dell'indirizzo politico, ma anche elemento funzionale alla determinazione dei principi fondamentali della materia E che si riconnette alla *"chiamata in sussidiarietà"* delle funzioni amministrative in materia di energia.

<sup>27</sup> Come noto con tale decreto è stata data attuazione alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (*Renewable Energy Directive-RED II*). Sulla politica energetica europea v. per tutti L. AMMANNATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione europea. Soluzione ambigua in un contesto conflittuale*, in ID (a cura di), *La transizione energetica*, cit., 3 e ss.

Giova ricordare che la nuova direttiva 2023/2413/UE del 18 ottobre 2023 sulle energie rinnovabili (RED III), ha modificato precedente 2018/2001/UE, innalzando l'obiettivo vincolante per le energie rinnovabili nell'UE al 2030 fissando la soglia minima al 42,5% con l'intento di raggiungere il 45% e quindi, con un approccio decisamente ottimistico, raddoppiando l'attuale quota di energia da fonti rinnovabili a livello unionale.

<sup>28</sup> Al riguardo *le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee*" (art. 20, settimo comma, d. lgs. n. 199 del 2021 e s.m.i.), comportando, quindi, la necessità di un'individuazione puntuale delle aree non idonee sia a livello normativo che cartografico, stabilendosi inoltre che *Nelle more dell'individuazione delle aree idonee*", sono ritenute tali una serie di siti già compromessi (cave dismesse non ripristinate, aree ferroviarie, autostradali e aeroportuali, ecc.) ovvero, in via esemplificativa, aree agricole contigue a zone industriali e autostradali (art. 20, ottavo comma, del d. lgs. n. 199 del 2021 e s.m.i.).

<sup>29</sup> Giova ricordare che con ordinanza il Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 novembre 2024, n. 4304 ha accolto la domanda di sospensione di tale decreto impugnato *"limitatamente alla sola norma dell'art. 7 comma 2 lettera c), che alle Regioni dà la possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8" del decreto 199/2021"*, in quanto l'art. 20, comma 8°, del decreto legislativo n. 199/2021 e s.m.i. *già elenca le aree contemplate come idonee* e, quindi, *in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale*", fermo ed impregiudicato restando che permane *l'esercizio da parte della Regione dell'autonomia legislativa che le spetta in base alla Costituzione, dovendo solo in proposito tenersi conto della sospensione della norma del decreto ministeriale operata con quest'ordinanza*".  
L'ordinanza è consultabile in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202408055&nomeFile=202404304\\_15.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202408055&nomeFile=202404304_15.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>30</sup> Con la citata pronuncia il Consiglio di Stato ha precisato che *"le Regioni sono tenute a provvedere con un atto legislativo, ancorché di contenuto sostanzialmente amministrativo. Quest'atto, come è ben noto, è sindacabile soltanto avanti la Corte costituzionale, nei limiti previsti per questo rimedio, che non sono esattamente sovrapponibili a quelli consentiti dall'ordinaria impugnazione di un atto amministrativo"* e nella loro attività legislativa le Regioni e le PP.AA. devono *tener conto della sospensione della norma del decreto ministeriale*". anche se va ricordato che nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle PP.AA. *non sono ammissibili vincoli puntuali e concreti*" discendenti da linee guida quali quelle emanate con il richiamato D.M. 21 giugno 2024 (Corte cost. n. 275/2011 e Corte cost. n. 224/2012).

della l. 24 dicembre 2012, n. 234 (*"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*)<sup>31</sup>.

In particolare va ricordato che il d.lgs. n. 199 del 2021, come ricordato emanato in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, risulta adottato nell'esercizio di un fascio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); concorrenti e «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» (art. 117, terzo comma, Cost.), ma inferiscono sull'esercizio delle competenze legislative anche quelle in materia di urbanistica e di tutela paesaggistica e storico-culturale<sup>32</sup>.

2. L'evoluzione del contesto normativo della transizione ecologica, nel quadro variegato dell'attuazione del *"green deal"*, sta subendo una repentina accelerazione, che, almeno per quanto riguarda l'ordinamento interno, evidenzia tuttavia anche la tendenza dell'amministrazione statale ad immorare nell'attuazione di leggi di settore risalenti nel tempo e già superate, come si vedrà nel prosieguo di queste considerazioni, dal prorompente incedere del diritto unionale in materia.

Questo rende l'ordinamento interno dell'energia, in particolare nel settore delle fonti da energie rinnovabili (FER), frammentario ed in continua e non sempre lineare evoluzione<sup>33</sup>, circostanza che lo ricollega, paradigmaticamente, alle cause del progressivo declino della competitività nazionale ed europea opportunamente stigmatizzate nel già richiamato rapporto sulla competitività unionale presentato alla Commissione UE dal prof. Draghi: frammentazione normativa, iper-regolazione, farraginosità delle procedure (*"red tape"*)<sup>34</sup>.

In particolare giova ricordare, ad esempio, il contesto regolativo dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, che, dopo una stratificazione normativa ventennale, si avvia ad assumere un nuovo assetto.

In attuazione dell'art. 26, comma 4 e 5, lett. b) e d), della l. 5 agosto 2022, n. 118 (*legge sulla concorrenza per il 2021*), infatti, ed in linea con gli obiettivi del Piano

---

<sup>31</sup> Sulla previsione si veda da ultimo G. D'AGNONE, *Adempimento degli obblighi europei e potere sostitutivo dello Stato: un primo bilancio circa l'attuazione dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012*, in *Eurojus*, 3/2020, 16 e ss.

<sup>32</sup> Sicché, come ricordato proprio con riguardo alla Sardegna dal Giudice delle leggi, al legislatore regionale sono riconosciuti ampi margini di discrezionalità nell'individuazione di aree inidonee in quanto: *"l'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali della materia energia non annulla quella della Regione Sardegna a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica non rende inapplicabili alla medesima Regione i principi di cui sopra"*, potendosi ben ipotizzare particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti" in quanto "ove la scelta (delle aree non idonee, n.d.r.) debba essere operata da Regioni speciali, che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie... l'ampiezza e la portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell'esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita" (Corte cost. n. 224/2012).

<sup>33</sup> Si veda, da ultimo, mentre una Commissione ministeriale è ormai prossima alla definizione dello schema di nuovo codice ambientale, il d.l. 17 ottobre 2024, n.153 recante *"Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico"*, convertito con modificazioni dalla l. 13 dicembre 2024, n. 191.

<sup>34</sup> Così ancora *The future of European competitiveness. Part A - A competitiveness strategy for Europe*, cit., 32 e ss.

*REPowerEU*<sup>35</sup>, ha condotto all'introduzione di un nuovo capitolo del PNRR (il settimo)<sup>36</sup>, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili, con il precipuo obiettivo di razionalizzazione, riordinare e semplificare il quadro normativo dei regimi in materia, adeguandoli alla disciplina unionale.

Il Consiglio dei ministri in attuazione della citata legge del n. 118 del 2022, e dopo una lunga e controversa gestazione, ha approvato il *Testo unico in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili* (d. lgs. n. 25 novembre 2024, n. 190), invero non solo la normativa interna sulla concorrenza, ma soprattutto gli impegni assunti in sede unionale.

Alla stregua di quanto stabilito del testo sono individuati i regimi amministrativi per la costruzione e l'esercizio di FER, di sistemi di accumulo, di opere connesse ed infrastrutture indispensabili alla realizzazione degli impianti. Il T.U., terminato l'iter procedurale (parere della Conferenza Unificata, parere del Consiglio di Stato<sup>37</sup>, delle Commissioni parlamentari competenti), è entrato in vigore il 30 dicembre 2024.

Obiettivo è la semplificazione e l'accelerazione delle autorizzazioni e la riduzione dei costi di conformità, la burocrazia e gli oneri normativi, in linea con i susseguenti interventi normativi dell'UE nella prospettiva del recepimento della terza direttiva di sistema: la n. 2023/2413/UE (*RED III*)<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Giova ricordare che la Commissione UE, ha presentato nel 2022 il Piano *REPowerEU* (COM(2022) 230 final). Tale piano individua nell'incremento delle fonti rinnovabili, dell'efficienza e della riduzione dei consumi di energia gli obiettivi prioritari per l'accelerazione della transizione ecologica con la prioritaria finalità di contenere e progressivamente eliminare la dipendenza energetica dell'Unione dalla Russia attraverso la diversificazione delle fonti di approvvigionamento del gas, facendo ricorso al gas naturale anche tramite GNL, con infrastrutture coerenti con lo scenario di decarbonizzazione al 2050. Alla stregua delle previsioni del regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023, e delle linee guida pubblicate dalla Commissione UE il 31 maggio 2022 (comunicazione della Commissione 2022/C 214 "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di *REPowerEU*") agli Stati membri è stata offerta la possibilità di inserire appositi "capitoli *REPowerEU*" nei Piani per la ripresa e la resilienza (RRF), nonché la possibilità di rimodulazione già previste, anche con l'aggiunta di un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del piano in questione. L'Italia, in linea con l'indirizzo unionale, ha provveduto a modificare il PNRR ottenendo l'approvazione in merito dalla Commissione UE (COM(2023) 765 def del 24 novembre 2023) con l'introduzione di uno specifico capitolo dedicato al *REPowerEU*: la nuova Missione 7, che individua cinque riforme nuove e 17 investimenti, di cui 12 investimenti nuovi e 5 investimenti a titolo di rafforzamento (*scale up*) di investimenti già esistenti nel PNRR per circa 11,2 miliardi di euro dei quali 2,75 miliardi di contributi a fondo perduto e 8,4 miliardi di prestiti. Cfr. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/politiche/OCD54-24/repower.eu.html>

Sul *REPowerEU*, si vedano, tra gli altri, N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in Quad. Cost., 2023, 435 ss. nonché, per ulteriori approfondimenti, R. FAMA, *RePowerEU: Next Generation EU's Architecture Beyond the Pandemic*, in *Rebuild Centre Working Paper*, 6, 2023, 17 ss., I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9, 2024, 39 e ss.

<sup>36</sup> Il nuovo capitolo del PNRR individua cinque riforme di sistema prevalentemente afferenti alla competenza del *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica*: M7R1: Testo Unico per le procedure in materia di energie rinnovabili per superare la complessità e l'incertezza dei processi autorizzativi, che impediscono tutt'oggi un maggior sfruttamento delle fonti rinnovabili; M7R2: Revisione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) a partire dal 2026; M7R5: Riduzione dei costi di connessione alle reti del gas per la produzione di biometano; M7R4: Mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti *Power Purchasing Agreement* (PPA); M7R5: Riqualficazione verde<sup>37</sup> dei lavoratori pubblici e privati con l'obiettivo di rafforzare le *cc.dd. green skills*

<sup>37</sup> Vanno invero condivise in merito le considerazioni sullo schema di decreto sui regimi autorizzativi espresse dal Parere del Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, 12 settembre 2024, n. 1216, in particolare nella parte in cui lamenta la lacuna rispetto al procedimento previsto dalla disposizione di delega per la mancanza dell'intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni. Difatti, secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 7 della legge 5 agosto 2022, n. 118 recante delega al Governo per l'adozione *di uno o più decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili*, la suddetta intesa andava acquisita previamente *anche rispetto al parere del Consiglio di Stato*. Come posto in evidenza dal supremo organo di consulenza amministrativa, infatti, la mancanza dell'intesa raggiunta in seno alla Conferenza Stato-Regioni determina ripercussioni sull'*assetto costituzionale delle competenze Stato e delle regioni e l'obiettivo di intervenire anche sulla disomogeneità territoriale nei tempi di conseguimento dei titoli necessari alla realizzazione degli impianti*.

<sup>38</sup> Ove si prevedono *Zone di accelerazione per le energie rinnovabili*, terrestri, marine o delle acque interne, aree che uno Stato membro ha designato come particolarmente adatte per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile. Alla stregua di quanto stabilito dalla Direttiva *RED 3*, sono zone territoriali nelle quali le procedure autorizzative devono assumere un regime più semplificato incentrato sulla rapidità. Infatti, per concludere il procedimento autorizzativo alla costruzione di nuovi impianti di energia rinnovabile situati nelle cosiddette "*zone di riferimento per le energie rinnovabili*" che ricomprendono siti industriali, parcheggi, aziende agricole, siti di smaltimento dei rifiuti e aree degradate non adatte all'agricoltura. Al di fuori di tali aree la durata dei procedimenti autorizzativi non può eccedere i 24 mesi.

Nella prospettiva delineata, nel medio termine, si auspica, inoltre, un'azione legislativa più incisiva a livello UE per accelerare le autorizzazioni per i progetti infrastrutturali e di flessibilità correlati e le reti necessarie per integrare ulteriori capacità FER nel sistema energetico, rendendo le aree di accelerazione delle energie rinnovabili.

Quello che si apre è uno scenario nuovo, nel quale le esigenze di semplificazione, accelerazione e proporzionalità, dovranno trovare attuazione nel nuovo assetto dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili che pur deve tenere conto delle peculiarità dell'ordinamento interno, della morfologia del territorio italiano e del suo paesaggio, dell'antica antropizzazione e delle radici culturali, dell'asimmetria di sviluppo tecnologico e regolativo delle diverse tipologie di produzione energetica ecosostenibile.

Tale assetto deve essere poi definito dal recepimento della citata direttiva 2023/2413/UE (RED 3) che ha quale termine ultimo quello della primavera 2025<sup>39</sup>, e che si prevede avvenga nel contesto del disegno di legge di delegazione europea<sup>40</sup>. In particolare, la direttiva RED III interviene sull'articolo 15 della direttiva RED II giusta il quale è sancito il principio per cui le procedure autorizzative e di certificazione devono essere sono proporzionate e necessarie e debbano contribuire all'attuazione del principio "*energy efficiency first*".

La transizione ecologica e la tutela del paesaggio e dell'ambiente<sup>41</sup> manifestano sovente, in modo sempre più tangibile man mano che si irrobustiscono gli obiettivi massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea (c.d. *burden sharing*), elementi di divergenza se non divaricazione.

Come osservato dalla recente giurisprudenza il c.d. "*trilemma*" (energia - ambiente - beni paesaggistico-culturali) deve trovare una sorta di "*bilanciamento dinamico*" ed appropriato ai contesti territoriali<sup>42</sup> attraverso una valutazione equilibrata e pluralistica degli interessi, conforme ai principi di imparzialità, efficacia ed efficienza dell'azione

---

<sup>39</sup> Giova ricordare che l'art. 6 della direttiva RED III stabilisce che, entro l'1 luglio 2024, gli Stati membri si conformino alle disposizioni introdotte nella direttiva 2001/2018 di cui all'art. 15-*sexies* ( *Zone per le infrastrutture di rete e di stoccaggio necessarie per integrare le energie rinnovabili nel sistema elettrico*) e agli artt. 16 ( *Organizzazione e principi di base della procedura di rilascio delle autorizzazioni*), 16-*ter* ( *Procedura di rilascio delle autorizzazioni al di fuori delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili*), 16-*quater* ( *Accelerazione della procedura di rilascio delle autorizzazioni per la revisione della potenza*), 16-*quinquies* ( *Procedura di rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di apparecchiature per l'energia solare*), 16-*sexies* ( *Procedura di rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di pompe di calore*), 16-*septies* ( *Interesse pubblico prevalente*).

In tal senso la Commissione UE ha emanato la Raccomandazione 2024/1343 del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati. Nella raccomandazione la Commissione nell'individuare le modalità per migliorare le procedure di pianificazione ed autorizzazione per l'energia rinnovabile ed i relativi progetti infrastrutturali nell'UE, ha espresso gli orientamenti aggiornati in materia di autorizzazioni indicando esempi di buone pratiche in materia di procedure autorizzative più rapide e semplici, sottolineando l'importanza della digitalizzazione e della partecipazione della comunità, delle risorse umane e delle competenze ed illustrando come gestire al meglio le procedure di selezione del sito e le connessioni di rete, cfr. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L\\_202401343](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L_202401343)

<sup>40</sup> Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024 d.d.l. C. n. 2228, già approvato al Senato, ed adesso all'esame della Camera dei Deputati.

<sup>41</sup> Come noto, a norma dall'art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i.: *1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*".

Al riguardo, per un'efficace sintesi delle posizioni della dottrina e degli orientamenti della giurisprudenza, si v. P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>42</sup> Secondo Cons. Stato, VI, 23 settembre 2022 n. 8167, infatti, "*la primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione totalizzante come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato - dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo - secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza*" con nota di F. CUSANO, *Il Consiglio di Stato torna sul trilemma energia - ambiente - beni paesaggistico-culturali*, in <https://rgaonline.it/giurisprudenza/il-consiglio-di-stato-torna-sul-trilemma-energia-ambiente-beni-paesaggistico-culturali/>, ma già in senso analogo Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2983 del 2021

amministrativa, preminente rispetto alla generale valorizzazione della valenza culturale dell'intero comparto senza una puntuale motivazione in ordine alla specifica relazione dell'impianto all'interno del contesto in cui esso è collocato<sup>43</sup>.

Non può infatti riconoscersi assoluta primazia dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici e per converso sulla subvalenza degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili, essendo la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici<sup>44</sup>. Conclusione che deve ritenersi rafforzata avuto riguardo, in particolare, all'intervenuta riforma degli artt. 9 e 41 Cost. che offre ulteriore fondamento alla conclusione alla stregua del quale l'intervento umano può contribuire alla definizione del paesaggio<sup>45</sup>.

Una considerazione preliminare, sebbene meritevole di ben più consistenti approfondimenti avuto riguardo all'impatto che determina nell'ordinamento giuridico interno l'ingresso di un principio "tiranno", impone la progressiva preminenza che assume il concetto di "*interesse pubblico prevalente*" di matrice unionale per quanto concerne la pianificazione, la costruzione e l'esercizio di impianti e strutture per la produzione di energia rinnovabile, la cui portata effettiva si dispiegherà con il completamento del quadro giuridico di riferimento e la declinazione che potrà offrirne la giurisprudenza<sup>46</sup>.

Si tratta di un principio che trova il proprio fondamento Regolamento U.E. n. 2577 del 22 dicembre 2022, che istituisce "*il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili*", prorogato dal Reg. 2024/223, previsioni che delineano il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili ed alla stregua del quale "*tali progetti possono beneficiare di una valutazione semplificata per una serie di norme ambientali incluse in direttive specifiche dell'Unione*".

---

<sup>43</sup> Cfr. Cons.Stato, IV, 22 gennaio 2024 n. 667, restando tuttavia impregiudicato che le valutazioni in materia di tutela del bene culturale, discendenti dall'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche proprie di settori caratterizzati da ampi margini di opinabilità, sono sindacabili in sede giudiziale esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, eventualmente anche sotto l'aspetto della correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche. In sede di giurisdizione di legittimità può essere pertanto censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, poiché diversamente il sindacato giudiziale diverrebbe sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 2018, n. 6819).

<sup>44</sup> In tal senso T.A.R. Sicilia, Palermo, V, 26 agosto 2024, n. 2475, in senso analogo v. anche Cons. Stato, IV, 25 settembre 2024, n. 7780 che al riguardo statuisce "*le linee guida non sono vincolanti come tali, e quindi è illegittimo l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile con una motivazione apodittica, consistente nel semplice richiamo alle linee guida stesse*".

<sup>45</sup> Così Cons. Stato, IV, 28 maggio 2024, n. 4766 secondo il quale "*Nella necessaria dialettica pluralistica che deve connotare la ponderazione comparativa dei vari interessi, risulta pertanto aver avuto prevalenza univoca ed assoluta uno soltanto di essi, la cui tutela non è affatto sovraordinata nel sistema costituzionale agli interessi antagonisti, primo fra tutti quello della produzione di energia da fonti rinnovabili (la recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione depone anzi, sul piano della gerarchia degli interessi, in senso antitetico). In ogni caso tale impostazione tralascia altresì di considerare che la stessa tutela costituzionale del paesaggio, in quanto improntata all'identità estetico-culturale della forma del territorio, non esclude (ma anzi implica) che l'intervento dell'uomo contribuisca a conformarne la nozione: con ciò escludendo dunque l'incompatibilità a priori di ogni possibile alterazione, posto che l'evoluzione del paesaggio non si arresta al dato naturalistico ma risente inevitabilmente delle opere dell'uomo, ovviamente in quanto compatibili*".

<sup>46</sup> Sul punto si vedano M. RENNA, A. BONAITI, *Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e la quotazione di funzioni amministrative*, in M. IMMORDINO, N. GULLO E C. CELONE (a cura di), *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, Napoli 2024, 739 e ss, spec. 740 ove opportunamente si afferma che se non dovrebbero esistere e non potrebbero imporsi diritti tiranni, non essendo cioè predicabile una rigida gerarchia tra interessi giuridicamente rilevanti tale per cui l'uno sia in grado di prevalere sull'altro, il confronto tra opposte esigenze dovrebbe realizzarsi nel solco della ponderazione o del bilanciamento, anche in sede di produzione normativa di rango primario tra beni giuridici a contenuto confliggente. Gli stessi AA. sottolineano al riguardo che "*gli interventi normativi degli ultimi anni, contribuendo a ridefinire l'equilibrio dei rapporti tra sostenibilità ambientale, produzione energetica verde e interessi (pubblici) di altra natura, hanno innescato un conflitto tra valori all'esito del quale la promozione delle energie rinnovabili pare aver assunto sembianze tiranniche rispetto ad altre esigenze a carattere generale*".

Gli impianti alimentati da fonti rinnovabili rispondono in tal guisa ad un "*interesse pubblico prevalente*" nell'ambito della ponderazione dei vari interessi pubblici nei singoli casi.

Il richiamato principio dell'interesse pubblico prevalente ha così introdotto un eterolimita all'esercizio della ponderazione discrezionale amministrativa. Ne discende che in carenza di puntuali previsioni normative ostative alla realizzazione dell'impianto alimentato da fonti rinnovabili (aree non idonee), il progetto FER assume un interesse preminente nel contesto del bilanciamento non solo tra interessi pubblici, ma anche tra interessi primari e costituzionalmente riconosciuti come quelli di cui all'art. 9 Cost<sup>47</sup>.

Tale quadro di riferimento risulta poi ulteriormente chiarito dalle già ricordate previsioni della citata direttiva del 18 ottobre 2023, n. 2413 (c.d. Red III)<sup>48</sup>, alla stregua della quale per garantire lo snellimento dei procedimenti autorizzativi degli impianti FER gli Stati membri devono approvare i progetti entro 12 mesi per quelli nelle "*zone di riferimento per le energie rinnovabili*" ed entro 24 mesi per quelli in aree esterne<sup>49</sup>.

A norma dell'art. 3 del T.U. (rubricato "*Interesse pubblico prevalente*") si prevede che gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1 dello schema di T.U. "*sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti*" (art. 2, comma 2), nonché, "*In sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salva prova contraria (...) di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018*" (art. 3, comma 1)<sup>50</sup>.

Nel recepire, in termini anticipati, la ricordata disposizione della direttiva<sup>51</sup>, si tende quindi a consolidare la "dequotazione" della tutela amministrativa provvedimento dei beni paesaggistici, naturali, archeologici e agricoli e la conseguente compressione della 'forza' del diverso orientamento espresso dalle amministrazioni preposte a tali funzioni "quali principali interlocutori dell'interesse pubblico alla produzione energetica da fonti non

---

<sup>47</sup> TAR Puglia, Bari, Sez. II, sentenza del 28 aprile 2023, n. 684. Su tali profili si veda A. RUGGERI, *La tutela dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Dirittifondamentali.it* 3/2024, 30 settembre 2024.

<sup>48</sup> Direttiva 2023/2413, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

<sup>49</sup> A questo riguardo appare opportuno ricordare che elemento ermeneutico ulteriore si rinviene al Considerando 44 della direttiva in argomento e secondo il quale "*Ai fini del pertinente diritto ambientale dell'Unione, nelle necessarie valutazioni caso per caso intese ad accertare se un impianto di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tale impianto alla rete, la rete stessa o i mezzi di stoccaggio sono d'interesse pubblico prevalente in un determinato caso, gli Stati membri dovrebbero considerare tali impianti di produzione di energia rinnovabile e la relativa infrastruttura d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica eccetto se vi sono prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi significativi sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati, o se gli Stati membri decidono di limitare l'applicazione di tale presunzione in circostanze specifiche e debitamente giustificate, quali motivi connessi alla difesa nazionale.*"

<sup>50</sup> Il Consiglio di Stato nel richiamato parere osserva in merito che "*la relazione illustrativa non chiarisce il motivo per cui il recepimento dell'art. 16-septies non comprende la disposizione di tale articolo secondo la quale gli stessi interventi sono considerati, oltre che di interesse pubblico prevalente, anche nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, cui invece, come sopra accennato, si riferisce la relazione AIR. Dalla mancanza di un termine per l'adozione del decreto di cui al comma 2 deriva la configurazione a regime della disposizione di tale comma, diretta a stabilire una facoltà il cui esercizio da parte degli Stati membri è previsto dal secondo periodo dell'art.16-septies conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.*"

<sup>51</sup> L'art. 16 septies della direttiva RED III, (anch'esso rubricato "*Interesse pubblico prevalente*"), stabilisce che "*Entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE.*

*In circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni.*»

inquinanti”<sup>52</sup>. Deve quindi ritenersi, come sottolinea la stessa relazione al T.U. che la previsione attribuisca *“di regola e salva prova contraria, priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, fatta salva la possibilità di escludere aree selezionate del territorio e particolari tipologie di progetti dalla predetta priorità”*.

La norma prevede, infatti, che giusta decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, *“sono individuati i casi in cui, per determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche”* non si applica il principio dell'interesse pubblico prevalente (art. 3, comma 2), avuto riguardo alle priorità stabilite nel *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima* (PNIEC) di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 e fatta salva l'individuazione delle aree ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

Ne discende conseguentemente che, al netto di peculiari situazioni puntualmente individuate con atto dell'esecutivo, risulta preminente l'applicazione del principio dell'*“interesse pubblico prevalente”*.

In merito alla rilevante questione del recepimento dell'ordinamento unionale avuto riguardo al principio dell'*“interesse pubblico prevalente”* giova ricordare talune considerazioni critiche svolte dal Consiglio di Stato nell'apporto consultivo reso in merito, anche con riguardo alla previsione di diritto recepimento della direttiva RED III<sup>53</sup> mediante la ricordata norma dello schema di Testo unico in esame.

L'avvenuto completo recepimento nell'ordinamento interno del concetto giuridico di *“interesse pubblico prevalente”*, invero già operante sulla base delle previsioni regolamentari, ma adesso previsto anche dalla riportata norma interna, non è principio sconosciuto all'ordinamento italiano, che contempla ben più diffuse fattispecie di interesse pubblico prevalenti su quelli privati (si pensi al settore delle espropriazioni, a quello urbanistico, allo stesso diritto ambientale per limitarsi ad alcuni esempi)

Nell'ordinamento giuridico, infatti si trova traccia di casi nei quali il legislatore delinea una gerarchia tra interessi pubblici, ritenendo la preminenza di alcuni sugli altri, come nel caso della disciplina della conferenza di servizi nel procedimento amministrativo, delle opere inserite nel PNRR, e per il settore idrico (prevalente interesse pubblico diverso

---

<sup>52</sup> Così ancora M. RENNA, A. BONAITI, *Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e la quotazione di funzioni amministrative*, cit., 742-743, ma in merito si veda anche S. AMOROSINO, *La dialettica tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, 4, 261 ss., nonché già ID., *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli, 2012, 11 ss.

<sup>53</sup> Secondo il richiamato parere del Consiglio di Stato n. 1216/2024, tra i molteplici rilievi posti in merito allo schema di testo unico vanno ricordati quelli concernenti la disposizione sull'*“interesse pubblico prevalente”* la quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, *sono individuati i casi in cui, per determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche”* non si applica il principio dell'interesse pubblico prevalente (art. 3, comma 2). Al riguardo il Consiglio sottolinea che *“la relazione illustrativa non chiarisce il motivo per cui il recepimento dell'art. 16-septies non comprende la disposizione di tale articolo secondo la quale gli stessi interventi sono considerati, oltre che di interesse pubblico prevalente, anche nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica”*, alla quale invece si riferisce la relazione AIR.

L'organo consultivo peraltro sottolinea che *“Dalla mancanza di un termine per l'adozione del decreto di cui al comma 2 deriva la configurazione a regime” della disposizione di tale comma, diretta a stabilire una facoltà il cui esercizio da parte degli Stati membri è previsto dal secondo periodo dell'art.16-septies conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999”*.

dall'uso idroelettrico, infrastrutture)<sup>54</sup>, anche qui volendo circoscrivere la riflessione a taluni esempi che, tuttavia, appaiono di portata più limitata rispetto alle previsioni oggetto di recentissimo recepimento.

Ma è di tutta evidenza che dovranno essere l'interpretazione giurisprudenziale e quella dottrinale ad offrire i necessari contributi affinché si possano meglio delineare i confini di uno spazio dai tratti, invero, ancora assai incerti e mobili<sup>55</sup>.

3. Le crescenti spinte ordinamentali verso la sostenibilità paesaggistica ed ambientale della transizione ecologica<sup>56</sup>, tendono a coniugare i due profili con riguardo a diversi settori delle energie rinnovabili ed, in particolare, in quello dell'agrivoltaico e della geotermia. La transizione ecologica, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile<sup>57</sup>, infatti non sempre risulta compatibile con la sostenibilità ambientale<sup>58</sup> potendo, addirittura, entrare in conflitto con essa.

In merito va ricordato il rilievo assunto dal paesaggio, oltre che nell'ordinamento interno<sup>59</sup> anche in quello sovranazionale con la Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, che attribuisce giuridica autonomia rilevanza al bene "paesaggio", sino a quel momento oggetto di tutela indiretta mediata attraverso il riferimento alla protezione del patrimonio culturale<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Rari, ma analoghi riferimenti si rinvencono in materia di realizzazione di opere pubbliche inserite nel PNRR o nella legislazione regionale in relazione ai diversi usi delle acque per le concessioni di grande derivazione ad uso idroelettrico (v. art. 6, comma 3, della legge regionale Lombardia 8 aprile 2020, n. 5 e regolamento reg. 24 maggio 2022, n. 3).

<sup>55</sup> Cfr. P. CARPENTIERI, *Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>, il quale evidenzia che l'assetto regolatorio attuale non abbia centrato l'obiettivo dell'equilibrio, "ma sia piuttosto squilibrato a favore della visione che io chiamo dell'ambientalismo industriale", di una transizione ecologica che soggiace al dominio della tecnica ed è abbandonata al libero mercato, a discapito della bellezza dei nostri paesaggi, che sono la nostra cultura e la nostra identità", in senso analogo v. P. PORTALURI, *Finto verde*, in IMMORDINO, N. GULLO E C. CELONE (a cura di), *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, cit., 737-738.

<sup>56</sup> Cfr. L. NICOLA, V. LUBELLO, A. DE LUCA, *The european union renewable energy transition*, Milano, 2019; T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, Mercato, Innovazione*, Padova, 2020; M. BOEVE, S. AKERBOOM, *Environmental Law for Transitions to Sustainability*, London, 2021; L. KRÄMER, C. BADGER, *Krämer's Eu Environmental Law*, London, 2024; also *EU 8th Environment Action Programme. Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023*, EEA Report 11/2023, in <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/download>.

<sup>57</sup> Sul tema, si veda, dopo il lavoro pionieristico di F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 235 e ss., ma anche F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433 ss. per il quale tale principio costituisce la "chiave di volta" del diritto dell'ambiente, in quanto ne riflette il carattere essenziale e, dunque, la matrice doverosa e il vincolo posto alle generazioni attuali di garantire quelle future, configurandosi come l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana.

<sup>58</sup> Cfr. R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; M. ALLENA, F. FRACCHIA, *Globalization, environment and sustainable development, in global, European and Italian perspectives*, in *Riv. ita. dir. pubbl. com.*, 2011, 781 ss.; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1, 2016; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018; M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. econ.*, 2019, 155 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 493 ss.; P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, monographic issue of *Il diritto dell'economia*, 2021; M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal 31. Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19/20, 2022; F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2021, 779 ss.; A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022; M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, 1, 2023, 2 ss.; G.D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13, 2023; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2023; D. PORENA, *Sustainability in the fundamental charts, with a focus on Italy*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2, 2024, a cui si rimanda per una rassegna della più recente dottrina pubblicistica in materia.

<sup>59</sup> Sin dalla l. 11 giugno 1922, n. 778. In merito all'evoluzione dell'ordinamento italiano in materia si vedano per tutti M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss. (ma v. già ID., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, ivi., 1971, 1125 e ss.); A. PREDIERI, (ad vocem) *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, 1981, 507 ss. e M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1992 ed alla dottrina ivi citata.

<sup>60</sup> Sulla Convenzione europea si vedano G. F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, e D. M. TRAINA, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in <https://www.federalismi.it> n. 30/2020, 4 novembre 2020.

Com'è noto, il paesaggio viene definito nella Convenzione come "*parte di territorio così come percepito dalle popolazioni*" e "*fondamento della identità*" delle comunità stesse (artt. 1 e 5). Il paesaggio considerato alla stregua di "*territorio espressivo di identità*" è una formulazione trasfusa poi "Codice dei beni culturali e paesaggistici" approvato nel 2004, ove si specifica che il paesaggio è sottoposto a speciale regime di tutela in quanto "*rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale*" (d.lgs. 42/2004, art. 131)<sup>61</sup>.

Tale disciplina trova applicazione nel rapporto tra l'allocatione di impianti energetici da fonti rinnovabili (in particolare solare fotovoltaico/agrivoltaico ed eolico) e la tutela del paesaggio<sup>62</sup>, in particolare quello agricolo. Tale preoccupazione è particolarmente sentita in Italia, che si colloca al terzo posto tra i mercati europei, preceduta da Germania e Spagna, e all'ottavo posto a livello mondiale<sup>63</sup>.

L'accelerazione che questo mercato ha subito richiede, sotto la spinta del "*Green Deal europeo*"<sup>64</sup> - lanciato dalla Commissione nel dicembre 2019 e sviluppato attraverso una varietà di misure che vanno dal regolamento europeo sul clima al pacchetto "*Fit for 55*" con obiettivi ambiziosi e rilevante progetto regolatorio - di compiere alcune scelte e un tentativo di bilanciamento come quello che ha visto di recente il legislatore italiano intervenire opportunamente con un divieto di costruzione di impianti solari fotovoltaici allocati sul sedime delle aree agricole.

In questo senso, va segnalato il D.L. n. 63 del 2024 convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2024, n. 101 (art. 5)<sup>65</sup> che ha introdotto il divieto di installazione di impianti solari

<sup>61</sup> A queste previsioni si aggiungono poi, come noto, quelle della "*Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*", fatta a Faro il 27 ottobre 2005», entrata in vigore il 1° giugno 2011, firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013. È stata ratificata con la legge 1 ottobre 2020, n. 133.

<sup>62</sup> Nell'ordinamento giuridico esiste una nozione giuridica autonoma della materia "*paesaggio*" rispetto alle materie contigue come l'urbanistica (governo del territorio) e l'ambiente, con conseguenti regimi giuridici differenziati, in termini di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie locali, ambito di tutela, regime procedurale. Tale regime giuridico di tutela del paesaggio si rinviene nel Codice dei beni culturali e si inquadra nei principi fissati dalla Costituzione italiana all'art. 9, modificato dalla legge cost. n. 1 del 2022 che stabilisce che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. In generale nella vasta dottrina v.: M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1995, X, 575 ss.; G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, II, 2109 e ss.; P. CARPENTIERI., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 2004, 363 ss.; P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro Amm. CdS*, 2004, 1280 ss.; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, 2019, 697 ss.; L. CASINI, *Patrimonio culturale e diritti di fruizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 657 ss.; C. TUBERTINI, *A 50 anni dalla Convenzione Unesco del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale mondiale: riflessioni alla luce dell'esperienza italiana*, in *Aedon*, 2022, 147 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio "in negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, 15 ss.; M. GOLA, *Paesaggio e dintorni*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, 2022, 1719 ss., and *Nuove Aut.*, 2023, 1, 17 ss.; A BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, *federalismi.it*, 15/2024, 51 ss.

<sup>63</sup> EU Global Market Outlook For Solar Power 2024-2028 <https://www.solarpowereurope.org/insights/outlooks/global-market-outlook-for-solar-power-2024-2028/detail>.

<sup>64</sup> Sul Green Deal europeo, si veda la comunicazione COM (2019) 640 che postula l'adozione di ampie riforme con l'obiettivo di raggiungere la "*neutralità climatica*" entro il 2050, definita come "*l'equilibrio tra emissioni e assorbimenti di tutti i gas a effetto serra nell'Unione*" da conseguire attraverso la "*riduzione irreversibile e graduale delle emissioni di gas a effetto serra di origine antropica*" e, dall'altro, all'"*aumento degli assorbimenti da parte dei pozzi*", ovvero foreste, vegetazione, suolo, corpi idrici (art. 1 e 2 del reg. UE 2021/1119, ovvero la normativa europea sul clima), tra gli studiosi italiani si vedano E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 415 ss.; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Mkt. L. Rev.*, 2022, 59, 19 ss.; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green deal*, Bologna, 2024.

<sup>65</sup> Recante "*Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale*". L'art. 5 limita la possibilità che i terreni agricoli diventino idonei all'installazione di impianti fotovoltaici. Va subito precisato che non comporta un blocco, ma piuttosto restringe il numero di aree in cui tali impianti possono essere realizzati, introducendo quindi un divieto per le aree diverse da quelle specificamente individuate. Ne consegue che la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, in aree agricole, non solo non è più consentita, ma non consente nemmeno di fare riferimento all'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 199 del 2021 a norma del quale: "*le aree non comprese tra le aree idonee non possono essere dichiarate idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'ambito della pianificazione territoriale o nell'ambito di singoli procedimenti, per la sola mancata inclusione nell'elenco delle aree idonee*". L'obiettivo della disposizione è quello di ridurre il consumo di suolo agricolo e prevede l'introduzione, nell'art. 20 del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, di un nuovo comma (1-bis), secondo il quale l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli posti a terra, in aree classificate come agricole dagli strumenti urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree indicate. Non può tuttavia disconoscersi che l'introduzione di una disposizione transitoria di salvaguardia per le procedure già avviate abbia depotenziato la portata della norma. Restano

fotovoltaici su terreni agricoli, che tuttavia non si estende ai sistemi "agrivoltaici", in quanto la norma fa espressamente riferimento esclusivamente agli impianti fotovoltaici a terra, e il decreto 21 giugno 2024 sulle aree idonee, del quale si dirà<sup>66</sup>.

In Italia, a seguito del d.lgs. n. 199 del 2021<sup>67</sup>, che recepisce la direttiva RED II UE, l'obiettivo era quello di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, in armonia con gli obiettivi europei, come previsto dal *PNIEC* (Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima)<sup>68</sup> e dal PNRR (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*) (PNRR)<sup>69</sup>, attuazione italiana della *Next generation EU*<sup>70</sup>.

Si pone una sorta di dilemma: è possibile arrecare pregiudizio al paesaggio<sup>71</sup> e quindi all'ambiente stesso pur di raggiungere la transizione ecologica realizzando estesi impianti solari fotovoltaici ed eolici oppure la tutela del paesaggio assumendo una connotazione prioritaria può richiedere di adottare metodi che possano rendere compatibili interessi altrimenti confliggenti?<sup>72</sup>.

Certamente le disfunzioni sono meno probabili nel settore dell'agrivoltaico, anche per la presenza dell'impresa agricola a cui è affidata l'attività di coltivazione o di allevamento. Come pure per la coltivazione della geotermia che con adeguate soluzioni tecnologiche può ritenersi ecologicamente compatibile, soprattutto per gli impianti a dimensione limitata, i fluidi geotermici necessari ottenere energia termica non determinano infatti impatti ambientali, neanche sotto il profilo paesaggistico, garantendo lo sviluppo sostenibile ed invero la transizione ecologica.

In linea con la giurisprudenza costituzionale e amministrativa italiana, va ricordato che la funzione di tutela del paesaggio è inviolabile da qualsiasi forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o confronto con altri interessi, anche pubblici, che di volta in

---

tuttavia salve le valutazioni ambientali che per comprovate esigenze ben possono richiedere la trasformazione del progetto d'impianto.

Sul decreto, si veda il numero monografico della rivista *La Consulenza agricola*, 6-2024, in <https://consulenzaagricola.it/editoria/rivista-pubblicazioni/22253-rivista-n-06-2024>

<sup>66</sup> MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA: "Regolamento per l'individuazione di superfici e aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili".

<sup>67</sup> D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199 di 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.

<sup>68</sup> La versione definitiva del PNIEC presentata alla Commissione UE nel giugno 2024 ribadisce che l'Italia dovrà raggiungere una potenza da fonti rinnovabili di 131 GW entro il 2030. Si prevede che quasi ottanta (79,2) di questi proverranno dal solare, 28,1 dall'eolico, 19,4 dall'idroelettrico, 3,2 dalle bioenergie e 1 GW da fonti geotermiche, si veda [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC\\_2024\\_revfin\\_01072024.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2024_revfin_01072024.pdf).

<sup>69</sup> Il PNRR ha previsto una specifica misura di investimento (M2C2.1) per lo sviluppo dell'agrivoltaico, che prevede: i) la realizzazione di sistemi ibridi di produzione agricola-energia che non compromettano l'uso dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte; ii) il monitoraggio delle realizzazioni e della loro efficacia, con la raccolta di dati sia sugli impianti fotovoltaici che sulla produzione e attività agricola sottostante, al fine di valutare il microclima, il risparmio idrico, il recupero della fertilità del suolo, la resilienza ai cambiamenti climatici e la produttività agricola per diverse tipologie di colture. L'obiettivo dell'investimento è quello di installare completamente una capacità di produzione da impianto agrivoltaico di 1,04 GW, che produrrebbe circa 1.300 GWh all'anno". Circa le misure del piano G. CARTEI, *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Atti del Convegno (25 giugno 2021)*, Napoli, 2022; ed inoltre G. STRAMBI, *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrivoltaico*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 3, 395 ss.; S. MASINI, "Transizione ecologica" dell'agricoltura, in *Dir. Agroalimentare*, 2022, (1), 45 ss.; M. GIOIA, *PNRR, agrivoltaico e uso «ibrido» della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'amb.*, 1, 2023, 1 e ss.

<sup>70</sup> Per un'analisi delle previsioni del programma in correlazione al *Green Deal europeo* si veda M. CLARICH, *Energia*, in *Enc. dir., I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 441 ss.

<sup>71</sup> Appropriatamente N. GULLO, *Transizione ecologica e promozione delle energie rinnovabili: verso una dequotazione del paesaggio?*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, cit., 1761 ss., prefigura il rischio di dequotazione del paesaggio. Vale la pena ricordare che nel diritto italiano la tutela del paesaggio è accompagnata da sanzioni al riguardo si veda C. Ventimiglia, *Tutela del paesaggio e strumenti sanzionatori*, in C. VENTIMIGLIA, *Tutela del paesaggio e strumenti sanzionatori*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Napoli, 2008, 277 ss.

<sup>72</sup> Si pensi alla realizzazione di enormi impianti fotovoltaici da 4/500 megawatt che occupano 6/700 ettari di terreno agricolo come alcuni progetti in Sicilia, Sardegna o Puglia. Realizzazioni che sono sovente soggette a vorticosi passaggi di proprietà, tra sviluppatori, intermediari, operatori di mercato, fondi di investimento, con l'unico obiettivo di generare plusvalenze finanziarie che nulla hanno a che vedere con la transizione ecologica, in alcuni casi con interferenze di criminalità organizzata e corruzione, v. in merito N. AMADORE, *I sovversivi: In terra di mafia la normalità è rivoluzione*, Roma, 2012 e più recentemente L. DI BENEDETTO, *Gli eco-affari da miliardi di euro*, *Panorama*, 7 febbraio 2023.

volta possono entrare in considerazione: tale attenuazione, nella traduzione provvisoria, porterebbe illegittimamente e paradossalmente a dare meno tutela, nonostante l'intensità del valore paesaggistico del bene, quanto più intenso e forte è o potrebbe essere l'interesse pubblico alla trasformazione del territorio<sup>73</sup>.

La valutazione affidata all'amministrazione preposta alla tutela è istituzionalmente finalizzata ad evitare che si verificano alterazioni inaccettabili del valore preesistente tutelato. Il principio fondamentale dell'art. 9 della Costituzione italiana, a fortiori dopo la modifica apportata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che inserisce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano<sup>74</sup>.

La norma offre così copertura costituzionale al massimo livello la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale della Nazione - e questo richiede, da parte dell'Amministrazione specificamente responsabile, che siano espresse valutazioni tecnico-professionali e non di comparazione di interessi, anche se pubblici e da parte di altre Amministrazioni di particolare rilievo come lo stesso interesse ambientale connesso alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

In conclusione la transizione ecologica connessa alla trasformazione digitale del sistema economico italiano ne può consentire, riducendo frammentazioni ed antinomie

---

<sup>73</sup> Nell'assai estesa dottrina sul tema del bilanciamento e composizione tra interessi pubblici primari in materia di energia si vedano: F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 889 ss.; R. LOMBARDI, *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alle procedure energetico-ambientali*, in *www.giustamm.it*, n. 5/2005, 3 ss.; A. MASSONE, *La (difficile) convivenza tra governo del territorio, tutela dell'ambiente e produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*, in *Foro amm.-TAR*, 2009, 3, 654 Ss.A. MURATORI, *Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la nuova direttiva «unificata» 2009/28/CE*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 8, 685 ss.; B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 6, 841 ss.; N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. Cost.*, 2010, 2, 1490 ss.; F. DI DIO, *Il "paradosso fotovoltaico" dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili. Nota a C. Cost. 26 marzo 2010, n. 119*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 5, 774 ss.; G. DE STEFANO, *Che la localizzazione degli impianti di energia rinnovabili in zone agricole non diventi una cattiva abitudine!* in *Riv. giur. agraria*, 2010, 579 ss.; P. M. VIPIANA, *La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedurali a confronto*, in *Quad. Reg.*, 2/2011, 465 ss.; S. MAGLIA, M.A. LABARILE, *Energia da fonti rinnovabili: le nuove procedure autorizzatorie alla luce della direttiva 2009/28/CE*, *ivi*, 2011, 2, 134 ss.; R. CARRIERI, *Politica europea per l'energia: le priorità di lungo termine*, *ivi*, 7, 669 ss.; C. VIVANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 7, 775 ss.; M. SANTINI, *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli territoriali: le linee guida della Conferenza Unificata*, in *Urb. e app.*, 3/2011, 283 ss.; A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 5, 499 ss.; G. COZZOLINO, *Energie rinnovabili e tutela dell'affidamento: qualche riflessione a proposito degli incentivi al fotovoltaico alla luce dei recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 2012, 1, 19 ss.; A. CANEPA, *Produzione, tassazione e fornitura di energia: recenti pronunce europee e nazionali (gennaio-giugno 2013)*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2013, 3-4, 879 ss.; A. BARONE, *Le fonti di energia tra gestione precauzionale e diritto giurisprudenziale*, in *www.federalismi.it*, 16/2013, 1 e ss.; M. PINNA, *Il Consiglio di Stato consente l'installazione di un impianto fotovoltaico in prossimità di un antico tratturo. Nota a Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 59*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'amb.*, 2013, 7-8, 2013, 482-483; U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, fasc. 1, 1 ss.; C. BATTIATO, *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *www.consultaonline.it*, 2014; A. M. BASSO, *Realizzazione di impianto fotovoltaico tra destinazione agricola dei terreni e vincoli diretti ed indiretti: i vincoli monumentali a tutela dei beni culturali ed ambientali e l'autorizzazione regionale per il diritto di proprietà e la libertà d'iniziativa economica privata*, *Nota a TAR VE sez. II 18 gennaio 2013, n. 34*, *ibidem*, 493 ss.; S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione del suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2015, 157 ss.; G. MANFREDI, *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energie da fonti rinnovabili*, in *www.giustamm.it*, 6/2015; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 171 ss.; G. MARCHIANO, *Regolazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile in particolare nei terreni agricoli*, in *www.ambientediritto.it*, 4/2020; E. SARTORE, *Agrivoltaico e transizione energetica: una soluzione concreta per uno sviluppo sostenibile?*, in *Diritto agr.*, 2022, 261 ss.; V. DI STEFANO, A. COLANTONI *Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'amb.*, 1, 2022; L. AIELLO, *Paesaggio, agricoltura, energia: il modello dell'agrivoltaico*, in *Nuove aut.*, 1-2/2024, 461 e ss.

<sup>74</sup> Il nuovo testo dell'art. 9 della Costituzione stabilisce che "1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 3. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato<sup>1</sup> disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.". Sulla riforma, si veda per tutti F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2024, XV ss.

regolative<sup>75</sup>, una profonda trasformazione rafforzando la competitività; a loro volta questi due cambiamenti strutturali costituiscono quell'ineludibile opportunità di crescita, sinora non ancora colta appieno, che l'Italia ed i Paesi europei debbono poter conseguire sinergicamente, superando contraddizioni interne e logiche di breve periodo.

---

<sup>75</sup> Attraverso il superamento della "logica del taglia e cuci" legislativo. *L'incessante stratificazione normativa non solo non semplifica, ma anzi complica e rallenta le procedure e le decisioni amministrative*", come opportunamente segnalato da F. FRACCHIA, F. GOISIS, M. OCCHIENA, M. ALLENA, P. PANTALONE, S. VERNILE, *La Transizione amministrativa*, Roma, 2021, 7, <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/03/Fracchia-Goisis-Occhienna-Allena-Pantalone-Vernile-la-transizione-amministrativa-1.pdf>