amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Energia da fonti rinnovabili e tutela del patrimonio culturale e del paesaggio: il caso dell'agrivoltaico

di Gaetano Armao

(Professore associato di *diritto amministrativo*, abilitato ordinario, presso l'Università di Palermo)

Sommario

1. Premessa. - 2. Il "cantiere" 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 transizione ecologica nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. - 4. L'agrovoltaico ed il fotovoltaico: differenziazione ed affinità. - 5. Agrivoltaico, agrivoltaico avanzato ed agrisolare tra regolazione e sviluppo della giurisprudenza amministrativa. - 6. Aree idonee, non idonee, ordinarie e tutelate per l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili. - 7. Energia da fonti rinnovabili ed insularità. - 8.1. Il ruolo delle Regioni: la Regione autonoma della Sardegna. - 8.2. *segue:* La Regione Siciliana. - 9. Considerazioni conclusive.

Abstract

The essay analyses the regulatory context in which the regulation of photovoltaic systems in agricultural areas and, in particular, agrivoltaics has been articulated in the Italian legal system in light of the legislator's guidelines, including those introduced with the d.l. n. 63 of 2024, and administrative jurisprudence. There is, in fact, an immanent dilemma between the development of alternative energy sources and the protection of the landscape and agricultural traditions of the territories. The "Italian way" is now to inhibit the allocation of photovoltaic systems on agricultural land and to develop agrivoltaics by combining with the right balance, energetic transition and environmental and landscape sustainability. This choice takes on even more significant connotations for the Islands subjected to a greater degree of vulnerability, environmental sustainability needs and energy dependence. In this sense, the experiences of the Sicilian Region and the Sardinia Region should be remembered.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

Il paesaggio «altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari (...), con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli».
B. CROCE, L'introduzione di Benedetto Croce, Ministro dell'istruzione tra il 1920 e il '21, al DDL 204/1920, poi legge 778/1922, in https://eddyburg.it

Premessa.

Il corretto equilibrio per la crescita sostenibile attraverso la diffusione sul territorio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ed, al contempo, la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici non risulta né spontaneo, né agevole di fronte alla crescente propulsione imposta dagli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030 (individuati dal d.m. 21 giugno 2024 e declinati dal *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*-PNIEC)[1] ed al moltiplicarsi delle iniziative degli operatori di settore[2].

Soltanto un accurato e sapiente bilanciamento degli interessi nelle politiche di governo del territorio[3], nel quale intervengono concretamente: istituzioni amministrative statali, regionali e locali, soggetti portatori di interessi, società civile, ma anche operatori economici ed imprese può consentire di preservare valori tutelati dall'art. 9 della Costituzione e di realizzare l'imprescindibile transizione ecologica delineata dal "*Green Deal europeo*"[4], che come noto, individuando gli obiettivi generali dell'Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai

[1] 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* .

[2] Si vedano da ultimo i dati riportati e le analisi svolte nello studio della Banca d'Italia, Il recente sviluppo delle energie rinnovabili in Italia, a cura di M. ALPINO, L. BRUGNARA, M. G. CASSINIS, L. CITINO, F. DAVID, A. FRIGO, G. PAPINI, P. RECCHIA, L. SESSA, in Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 908, 2/2025.

[3] Si vedano in merito le ancora attuali riflessioni di L. CASINI, L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio, Milano, 2005 e, più recentemente, S. AMOROSINO, Sviluppo economico e governo del territorio, in Riv. giur. edilizia, 5/2015, pp. 187 ss, mentre con specifico riguardo alle tematiche oggetto di questo contributo si v. P. CHIRULLI, Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra Repower EU e Direttiva RED III, in F. CUSANO (a cura di), Scritti in onore di Paolo Urbani, Milano, 2025, pp. 311 e ss.

[4] 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.

ISSN 2036-7821

medesimi e neutralità in termini di degrado del suolo, fissa l'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Anche se occorrerà valutare l'impatto che su tale traiettoria di lungo periodo svolgeranno gli orientamenti determinati dalla necessità che l'Europa orienti iniziative e risorse finanziarie ingenti per la propria difesa[5].

Norme e giurisprudenza di riferimento in materia di fonti da energia rinnovabile, in particolare nel settore dell'agrivoltaico, si succedono, tuttavia, con scansione temporale sempre più serrata rendendo complesso delineare il compendio regolativo di un settore che, proprio per gli ingenti investimenti involti avrebbe necessità di maggior chiarezza e linearità.

La recente adozione del regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento e del Consiglio europeo del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, che modifica il regolamento (UE) 2022/869[6], e gli incisivi obiettivi posti in termini di recupero di ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce, forestali, agricoli e urbani, costituisce poi un ulteriore tassello nella complessa strutturazione della morfologia multidimensionale dell'ambiente[7].

Avuto riguardo al ruolo della normazione regionale nel settore delle energie rinnovabili va poi ricordato l'approdo appena offerto dalla Corte costituzionale con la sentenza 11 marzo 2025, n. 28 con la quale, nell'ambito di un più vasto contenzioso tra Regione Sardegna e Stato in materia, il Giudice delle leggi, nel sindacare la misura

[5] Cfr. da ultimo COMMISSIONE EUROPEA, Joint White Paoper for European Defence Readiness 2030, Brussels, 19.3.2025 JOIN(2025) 120 final, *https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf*.

[6] Il regolamento, come noto, stabilisce norme destinate a contribuire: a) al recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine degli Stati membri attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati; b) al conseguimento degli obiettivi generali dell'Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai medesimi e neutralità in termini di degrado del suolo; c) a una maggiore sicurezza alimentare; d) all'adempimento degli impegni internazionali dell'Unione.

La normativa regolamentare concerne una serie di ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce, forestali, agricoli e urbani, comprendenti zone umide, formazione erbose, foreste, fiumi e laghi, nonché ecosistemi marini, inclusi praterie marine, banchi di spugne e banchi coralliferi, imponendo agli Stati membri di definire e attuare misure volte a ripristinare congiuntamente, quale obiettivo dell'UE, almeno il 20% delle zone terrestri e marine dell'UE entro il 2030, e tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050.

Nell'attuazione delle misure di ripristino e con specifico riguardo agli habitat ritenuti in cattive condizioni, elencati nel regolamento, gli Stati membri dovranno adottare misure volte a ripristinare almeno il 30% entro il 2030; il 60% entro il 2040 ed il 90% entro il 2050, dando priorità, almeno sino al 2030 gli Stati membri dovranno dare priorità ai siti Natura 2000, elaborando e presentando alla Commissione, entro l'1 settembre 2026, un piano nazionale di ripristino indicante le misure ritenute necessarie per il conseguimento degli obiettivi. La Commissione valuterà il progetto di piano nazionale di ripristino entro sei mesi dalla data di ricevimento, impegnandosi poi a monitorare i progressi compiuti e riferire in proposito. Entro il 31 dicembre 2033 la Commissione dovrà valutare l'applicazione del regolamento e il relativo impatto sui settori agricolo, forestale e della pesca, nonché i suoi effetti socioeconomici più ampi.

[7] Così D. BEVILACQUA, Regolamento sul ripristino della natura, in Riv. giur. Amb.-online, 9/2024, p. 2.

ISSN 2036-7821

di salvaguardia introdotta dall'art. 3 della l.r. Sardegna n. 5 del 2024 che ha inteso garantire uno slittamento temporale certo dell'attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l'approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee (poi intervenute con la l.r. 5 dicembre 2024, n. 20[8], come noto anch'essa sottoposta al vaglio di costituzionalità della Corte).

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della richiamata previsione normativa regionale alla luce dei principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili sanciti dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, il Giudice delle leggi ha inteso confermare gli orientamenti già espressi con la sentenza n. 103 del 2024[9]. In particolare, la Corte ha ritenuto che le scelte normative che stabiliscono in termini generalizzati (anche se temporanei) il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili a tutela del paesaggio si pongono in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali i quali, in quanto tali, si impongono sulle competenze legislative regionali, come su quelle statutarie in materia di produzione dell'energia[10].

In questo senso, va poi segnalato il D.L. n. 63 del 2024 convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2024, n. 101 (art. 5)[11] che ha introdotto il divieto di installazione di

[8] Legge regionale recante "Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) 5 dicembre 2024, n. 65.

[9] Si tratta infatti di una "riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale".

[10] In particolare è stato statuito che la tutela del paesaggio, incida in modo significativo sulla disciplina relativa agli "impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili", la quale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lett. e, dello Statuto speciale). Siffatto intreccio di competenze (quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica), giusta le previsioni dello Statuto autonomistico (artt. 3 e 4) va tuttavia esercito "[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite "dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato".

[11] 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 inidonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'ambito della

ISSN 2036-7821

impianti solari fotovoltaici su terreni agricoli, che come si vedrà non si estende ai sistemi "agrivoltaici", in quanto la norma fa espressamente riferimento agli impianti fotovoltaici a terra, nonché il decreto interministeriale 21 giugno 2024 che contiene la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse e del quale parimenti si dirà oltre[12].

A questo riguardo giova ricordare che alcune disposizioni di tale decreto interministeriale (artt. 1, 3 e 7) sono state fatta oggetto d'impugnazione di fronte alla giustizia amministrativa, in particolare quella che sancisce la possibilità (non all'obbligo) per i legislatori regionali di considerare idonee le aree così definite dall'art. 20, comma 8, d.lgs. n.199 del 2021 di recepimento della direttiva Ue 2018/2001 sulla promozione delle rinnovabili (art. 7, comma 2, lettera c)[13] limitatamente alla quale si è pronunciato il Consiglio di Stato Sez. IV con ord, 14 novembre 2024, n. 4298, con sospensione dell'efficacia della disposizione.

Con riguardo alla disciplina dell'agrovoltaico vanno inoltre menzionate, per una sintetica panoramica, le linee-guida che alcune Regioni hanno approvato a compendio di quelle adottate dal *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica* (MASE) il 27 giugno 2022[14]. A tale riguardo sembra utile ricordare, tra le principali, quelle della Regione Campania[15] e, più recentemente, quelle della Regione Siciliana[16].

---

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 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

[12] Decreto Ministeriale 21 giugno 2023, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza Energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura e avente ad oggetto la "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili" (cd. D.M. Aree Idonee)

[13] Mentre questo articolo viene consegnato per la pubblicazione per questa Rivista, dopo la celebrazione dell'udienza del 5 febbraio 2025, si attende ancora il deposito della sentenza del TAR Lazio.

[14] Cfr. *https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/linee_guida_impianti_agrivoltaici.pdf*

[15] Sì veda in merito il DRD n. 478 del 26 luglio 2024 della DG 07, di concerto con la DG per lo Sviluppo Economico e le Attività Produttive e l'Ufficio Speciale Valutazioni Ambientali, in BURC, n. 55 del 5 agosto 2024 recante "Linee tecnico-agronomiche per il territorio della Regione Campania di accompagnamento alle Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici del Ministero dell'Ambiente", consultabile in *https://agricoltura.regione.campania.it/rinnovabili/DRD_478-26-07-24.pdf*

[16] Le Linee tecnico-agronomiche sugli impianti agrivoltaici sono state emanate con decreto dirigenziale dell'Assessorato dell'agricoltura della Regione Siciliana n. 1545 del 13 febbraio 2025 Con successivo decreto dirigenziale n. 2796/2025 I precedente provvedimento è stato revocato per approfondimenti di ordine tecnico.

ISSN 2036-7821

Da ultimo, dopo l'entrata in vigore del c.d. a testo unico, approvato con d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190[17], sul quale si svolgeranno alcune considerazioni in prosieguo, occorre volgere l'attenzione al recepimento della direttiva 2023/2413/UE (RED3), che deve intervenire entro il prossimo mese di maggio[18], che dovrebbe completare in frammentario quadro regolatorio sinteticamente richiamato.

Si tratta di un contesto normativo e giurisprudenziale assai variegato ed in continuo mutamento al quale tuttavia debbono riferirsi, per inverare la transizione ecologica, istituzioni territoriali ed imprese realizzando significativi piani d'investimento finanziario destinati a protrarsi nel tempo e che questo lavoro intende ricostruire con l'obiettivo di contribuire a meglio delinearne la morfologia, ma anche le inevitabili contraddizioni.

2. Il "cantiere" del quadro regolativo delle fonti da energia rinnovabile, la tutela del paesaggio ed il consolidamento nell'ordinamento giuridico interno dell'"interesse pubblico prevalente".

La recente evoluzione del quadro normativo della transizione ecologica, nel quadro della ricordata attuazione del "*green deal*", sta subendo una repentina accelerazione, che, almeno per quanto riguarda l'ordinamento interno, evidenzia tuttavia anche la tendenza dell'amministrazione 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 rinnovabili (FER), frammentario ed in continua e non sempre lineare evoluzione[19], circostanza che lo ricollega, paradigmaticamente, alle cause del progressivo declino della competitività nazionale ed europea opportunamente stigmatizzate nel rapporto sulla competitività unionale presentato alla Commissione UE dal prof. Draghi:

Sicché, con successivo Decreto Assessoriale 2 aprile 2025, n. 34, sono state nuovamente approvate le "Linee d'indirizzo Tecnico-Agronomiche (LTA) per gli impianti agrivoltaici da realizzare nel territorio della Regione Siciliana", consultabili in https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2025-04/D.A. n. 34_Gab_2025_Decreto agrivoltaico.pdf

[17] Recante "Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118".

[18] Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024 (A.C. 2280), approvato dal Senato ed adesso all'esame della Camera dei Deputati.

[19] 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 convertito con modificazioni dalla l. 13 dicembre 2024, n. 191, 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".

ISSN 2036-7821

frammentazione normativa, iper-regolazione, farraginosità delle procedure ("*red tape*")[20].

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, 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, il 7 agosto scorso, come noto, in attuazione della citata legge del n. 118 del 2022, ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo che introduce il *Testo unico in materia di regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili*. Alla stregua di quanto stabilito del testo sono individuati i regimi amministrativi per costruzione ed 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[21], delle Commissioni parlamentari competenti), è stato definitivamente approvato del Governo ed entrerà 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 3*)[22].

---

[20] Come ricordato dal 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*.

[21] 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".

[22] 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,

ISSN 2036-7821

In questo senso si muove anche citato rapporto "*The future of European competitiveness*" 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 il silenzio assenso e valutando l'introduzione di procedure ampliative integrate per interi ecosistemi industriali e infrastrutturali.

Nella prospettiva delineata, a 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 prioritarie le aree di accelerazione delle energie rinnovabili (RAA).

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[23].

La transizione ecologica e la tutela del paesaggio e dell'ambiente[24] manifestano sovente, in modo sempre più tangibile man mano che si irrobustiscono gli obiettivi di

---

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.

[23] Giova tuttavia 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 solari"), 16-sexies ("Procedura di rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di pompe di calore"), 16-septies ("Interesse pubblico prevalente").

[24] 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*.

ISSN 2036-7821

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[25] attraverso una valutazione equilibrata e pluralistica degli interessi, conforme ai principi di imparzialità, efficacia ed efficienza dell'azione 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[26].

Non può infatti riconoscersi assoluta primazia dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici e, per converso, sulla subvalenza degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonistici, 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[27]. 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[28].

---

[25] 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

[26] 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).

[27] 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".

[28] 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

ISSN 2036-7821

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[29].

Si tratta di un principio che trova il proprio fondamento nel 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 queste 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*".

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

Il richiamato principio dell'interesse pubblico prevalente ha così introdotto un eterolimite 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

---

assoluta uno soltanto di essi, la cui tutela non è affatto sovraordinata nel sistema costituzionale agl'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 degl'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".

[29] Sul punto si vedano M. RENNA, A. BONAITI, Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e the 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, pp. 739 e ss, spec. p. 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 si dovrebbe realizzare 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".

ISSN 2036-7821

pubblici, ma anche tra interessi primari e costituzionalmente riconosciuti come quelli di cui all'art. 9 Cost[30].

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)[31], 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[32].

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)[33].

Nel recepire, in termini anticipati, la ricordata disposizione della direttiva[34], si tende quindi a consolidare la "dequotazione" della tutela amministrativa dei beni

[30] 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.

[31] 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.

[32] A questo riguardo appare opportuno ricordare che elemento ermeneutico ulteriore si rinviene al Considerando 44 della direttiva in argomento e giusta 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."

[33] 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".

[34] 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

ISSN 2036-7821

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 inquinanti"*[35].

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.

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 riferimento alla previsione di diretto recepimento della direttiva RED III[36] mediante la ricordata norma dello schema di Testo unico in esame.

---

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".

[35] Così ancora M. RENNA, A. BONAITI, Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e the quotazione di funzioni amministrative, cit., pp. 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, pp. 261 ss., nonché già ID., Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio, Napoli, 2012, pp. 11 ss.

[36] 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". 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".

ISSN 2036-7821

L'avvenuto completo recepimento nell'ordinamento interno del concetto giuridico di "*interesse pubblico prevalente*", invero già operante sulla base delle previsioni regolamentari europee, 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 di essi 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 dall'uso idroelettrico, infrastrutture)[37], 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 dottrinaria ad offrire i necessari contributi affinché si possano meglio delineare i confini di uno spazio dai tratti, invero, ancora assai incerti e mobili[38].

3. La transizione ecologica nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Questa riflessione intende soffermarsi sulla sostenibilità paesaggistica ed ambientale della transizione ecologica[39], con particolare riferimento alla necessità di coniugare i due profili nel settore delle energie rinnovabili ed, in particolare, in quello dell'agrivoltaico.

---

[37] Rari, ma analoghi riferimenti si rinvengono 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).

[38] 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., pp. 737-738.

[39] 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*.

ISSN 2036-7821

La transizione ecologica, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile[40], infatti, non sempre è compatibile con la sostenibilità ambientale[41] o, addirittura, può entrare in conflitto con essa.

In merito va ricordato il rilievo assunto dal paesaggio, oltre che nell'ordinamento interno[42] 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 autonoma rilevanza al bene "paesaggio", sino a quel momento oggetto di tutela indiretta mediata attraverso il riferimento alla protezione del patrimonio culturale[43]. Com'è noto, il paesaggio viene definito nella Convenzione quale "*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*" oove si specifica che il paesaggio è sottoposto a speciale regime di tutela

[40] 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.

[41] 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, pp. 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, pp. 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 Federalimi, 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, pp. 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*, 13, 2023; P. LOMBARDI, Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà, in *www.federalismi.it*, 1/2023; D. PORENA, Sustainability in the fundamental charts, with a focus on Italy, in www.ambientediritto.it, 2, 2024, a cui si rimanda per una rassegna della dottrina pubblicistica in materia.

[42] 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, pp. 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, pp. 507 ss. e M. IMMORDINO, Vincolo paesaggistico e regime dei beni, Padova, 1992 ed alla dottrina ivi citata.

[43] 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.

ISSN 2036-7821

in quanto "*rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale*" (d.lgs. 42/2004, art. 131)[44].

Tale disciplina trova applicazione nel rapporto tra l'allocazione di impianti energetici da fonti rinnovabili (in particolare solare fotovoltaico/agrivoltaico ed eolico) e la tutela del paesaggio[45], in particolare quello agricolo. Siffatta preoccupazione è particolarmente sentita in Italia, che si colloca al terzo posto per quanto concerne le fonti da energia rinnovabile tra i mercati europei, preceduta da Germania e Spagna, e all'ottavo posto a livello mondiale[46].

L'accelerazione che questo mercato ha subìto richiede, sotto la spinta del "g*reen deal europeo*" - 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 ed 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 alloccati sul sedime delle aree agricole.

In Italia, a seguito del d.lgs. n. 199 del 2021[47], 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 citato *PNIEC* (Piano Nazionale

[44] 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.

[45] 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, pp. 575 ss.; G.F. CARTEI, Il paesaggio, in S. CASSESE, (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Milano, 2003, II, pp. 2109 e ss.; P. CARPENTIERI., La nozione giuridica di paesaggio, in Riv. trim. dir. pubbl., II, 2004, pp. 363 ss.; P. STELLA RICHTER, La nozione di patrimonio culturale, in Foro Amm. CdS, 2004, pp. 1280 ss.; P. CHIRULLI, Il governo multilivello del patrimonio culturale, in Dir. Amm, 2019, pp. 697 ss.; L. CASINI, Patrimonio culturale e diritti di fruizione, in Riv. trim. dir. pubbl., 2022, pp. 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, pp. 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, pp. 1719 ss., and Nuove Aut., 2023, 1, 17 ss.; A BARTOLINI, Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH, federalismi.it, 15/2024, pp. 51 ss.

[46] EU Global Market Outlook For Solar Power 2024-2028 *https://www.solarpowereurope.org/insights/outlooks/global-market-outlook-for-solar-power-2024-2028/detail.*

[47] 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.

ISSN 2036-7821

Integrato per l'Energia e il Clima) e dal PNRR (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*) (PNRR)[48], attuazione italiana della *Next generation EU*[49].

Sicché si pone in termini ancor più pressanti che in passato, una sorta di dilemma: è possibile arrecare pregiudizio al paesaggio[50] 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? 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 spesso 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 il rischio di interferenze di criminalità organizzata e corruzione[51].

Certamente le disfunzioni sono meno probabili nel settore dell'agrivoltaico, anche per la presenza, *ab origine*, dell'impresa agricola a cui è affidata l'attività di coltivazione o di allevamento.

---

[48] 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; and also 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, pp. 395 ss.; S. MASINI, "Transizione ecologica" dell'agricoltura, in Dir. Agroalimentare, 2022, (1), pp. 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, pp. 1 e ss.

[49] 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, pp. 441 ss.

[50] 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., pp. 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 M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi, Napoli, 2008, pp. 277 ss.

[51] Cfr. 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.

ISSN 2036-7821

Nel solco della giurisprudenza costituzionale e amministrativa italiana, va ricordato che la tutela del paesaggio è, in linea di principio, intangibile da qualsiasi forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o confronto con altri interessi, anche pubblici, che di volta in 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[52].

[52] Gli studi giuridici sul tema, prevalentemente dedicati al diritto agrario e tributario, sono ancora limitati, in particolare quelli di diritto pubblico, in generale, tra gli altri, si vedano: 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, pp. 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, pp. 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, pp. 685 ss.; B. POZZO, Le politiche comunitarie in campo energetico, in Riv. giur. Ambiente, 2009, 6, pp. 841 ss.; N. RANGONE, Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma, in Giur. Cost,. Pp. 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, pp. 579 ss.; P. M. VIPIANA, La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedimentali a confronto, in Quad. Reg., 2/2011, pp. 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, pp. 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, pp. 283 ss.; A. MARZANATI, Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili, in Riv. giur. ambiente, 2012, 5, pp. 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, pp. 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, pp. 879 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, pp. 482-483; U. BARELLI, I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità, in Riv. giur. ambiente, 2014, fasc. 1, pp. 1 ss.; 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, pp. 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, pp. 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; C. MAINARDIS, Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2020; G. MARCHIANÒ, 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, pp. 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; P. MASTELLONE, La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili e la tendenza

ISSN 2036-7821

La valutazione affidata all'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica ed ambientale è istituzionalmente finalizzata ad evitare che si verifichino 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[53], offre ulteriori e più pregnanti elementi di ponderazione.

La norma costituzionalizza la tutela 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[54].

A tal proposito, una soluzione che si prospetta è quella dell'agrivoltaico in termini tecnici, ma anche, e questo è l'oggetto della riflessione che segue, in termini giuridici.

4. L'agrovoltaico ed il fotovoltaico: differenziazione ed affinità.

I sistemi agrivoltaici postulano il co-utilizzo del terreno e sono basati sul solare fotovoltaico in cui lo schema spaziale dei moduli, e quindi la distanza tra loro e la

"decentralizzante": quale ruolo per lo Stato?, in Ceridap, 1, 2024; L. AIELLO, Paesaggio, agricoltura, energia: il modello dell'agrivoltaico, in Nuove Autonomie, 1-2/2024, pp. 461 e ss.

Per approfondimenti sul tema, si v. F. DE LEONARDIS, Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica, in Dir. amm., 2005, pp. 889 ss; V. MOLASCHI, Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici, in Riv. giur. ed., 2019, pp. 171 ss.

[53] 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 [1] 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.

[54] Sulle fonti energetiche rinnovabili, nella vasta bibliografia, dopo la riforma costituzionale italiana del 2001 si veda: 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; P. RANCI (a cura di), Economia dell'energia, Bologna, 2011; 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; 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; L. CUOCOLO, Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente, Milano, 2011; M.T. RIZZO, La materia "energia" e la competenza legislativa Stato-regioni, Napoli, 2013; M. COCCONI, Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale, Milano, 2014; C. BATTIATO, Profili costituzionali delle fonti energetiche rinnovabili, Pisa, 2017; G. DE MAIO (a cura di), Introduzione allo studio del diritto dell'energia, Napoli, 2019.

ISSN 2036-7821

densità rispetto all'unità di terreno considerata, l'altezza dal suolo, determinano una sostanziale ricalibratura in relazione alla maggiore superficie dedicata alla produzione agricola o zootecnica, per coniugare, in modo sinergico, la produzione alimentare ed energetica sullo stesso terreno.

Grazie a questa tecnica, la superficie del suolo rimane permeabile e conseguentemente raggiungibile dal sole e dalla pioggia, quindi pienamente utilizzabile per le normali esigenze di coltivazione agricola o di allevamento[55].

Questi sistemi (e non solo impianti, proprio a sottolineare le interconnessioni tra le due diverse attività, infatti, sono progettati in modo tale da lasciare libera una superficie significativa di terreno per le attività agricole e zootecniche, consentendo l'utilizzo del terreno sia per produrre energia solare fotovoltaica, attraverso l'installazione di pannelli solari, sia per svolgere attività di pastorizia e coltivazione.

Ne consegue che, rispetto ai tradizionali impianti solari fotovoltaici allocati a terra, si apre una possibilità radicalmente diversa: quella di coniugare la produzione di energia rinnovabile e la produttività agricola, recuperando in alcuni casi terreni abbandonati e per crescenti parti del territorio, sopratutto nel Mezzogiono, contrastando la desertificazione ed il dissesto idrogeologico.

Ciò pone in discussione lo schema ottimizzato solo in funzione dell'energia[56] e dei costi, quindi quello del solare fotovoltaico a terra, con effetti opposti sulla qualità del terreno e sulla desertificazione, determinando invece un vantaggio di altre *performances* che derivano dalla produzione agricola o di allevamento.

In altre parole, lo schema spaziale tridimensionale viene interessato variandolo, consentendo così di esprimere contemporaneamente diverse richieste: quelle legate all'energia, ma anche quelle legate allo sviluppo dell'agricoltura[57], a cui si aggiungono la redditività e di una più adeguata tutela del paesaggio.

---

[55] Per la prima definizione del concetto si veda A. GOETZBERGER, A. ZASTROW, On the Coexistence of Solar-Energy Conversion and Plant Cultivation , in Int. Journal of Solar Energy, 1, 1982, pp. 55 ss, more recently see S. SCHINDELE, M. TROMMSDORFF, A. SCHLAAK, T. OBERGFELL, G. BOPP, C. REISE, C. BRAUN, A. WESELEK, A. BAUERLE , P. HOGY, A. GOETZBERGER, E. WEBER, Implementation of agrophotovoltaics: Techno-economic analysis of the price-performance ratio and its policy implications, in Applied Energy, 2020; K. W. PROCTOR, G. S. MURTHY, C. W. HIGGINS, Agrivoltaics align with green new deal goals while supporting investment in the US' rural economy, in Sustainability, 2021, 13, pp. 137 ss.

[56] In generale, per un'analisi del sistema energetico in Italia, si veda ancora M. CLARICH, Energia, in Enc. dir., I tematici, cit., pp. 438 ss.

[57] Nella prospettiva della riforma "Fischler" del 2003. A tal proposito va ricordato, come sottolinea da ultimo G. PISCIOTTA TOSINI, European common agricultural policy and animal welfare, in *www.giureta.it*, 2024, 251 ss. he il Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 - ha avuto inizio come una "revisione intermedia" dell'Agenda 2000, che serviva a verificare l'effetto

ISSN 2036-7821

Si tratta di un approccio totalmente innovativo che individua i sistemi solari fotovoltaici non solo come strutture tecniche per la produzione di energia, spesso invasive in quanto si sovrappongono alla morfologia del paesaggio, ma sistemi spaziali che possono essere progettati e realizzati proprio in base a obiettivi di qualità legati al paesaggio. Una questione puramente tecnica diventa in tal guisa una sfida transdisciplinare in cui trovano posto la cultura del territorio, le tradizioni culturali e l'allevamento, la pastorizia, l'apicoltura e la produzione agroalimentare[58].

Queste caratteristiche giustificano un regime giuridico e finanziario peculiare e completamente differenziato, in termini di maggiore favore, rispetto alla disciplina ordinaria del solare fotovoltaico che, come ricordato, è preclusa alla luce dell'evoluzione normativa in Italia.

In questo solco interpretativo, il Consiglio di Stato così ha correttamente osservato che: «*la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è infatti un'attività di pubblico interesse che contribuisce anche non solo alla tutela degli interessi ambientali ma, seppur indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici*»[59].

5. Agrivoltaico, agrivoltaico avanzato ed agrisolare tra regolazione e sviluppo della giurisprudenza amministrativa.

delle riforme del 1999, ma in realtà si è evoluta in una riforma più incisiva della stessa Agenda 2000, promuovendo considerevolmente la riorganizzazione degli strumenti e la finalità stessa del sostegno finanziario agli agricoltori europei. I principali obiettivi della riforma del 2003 erano: a) migliorare la competitività dell'agricoltura europea; b) riorientare la produzione verso il mercato; c) promuovere un'agricoltura sostenibile e socialmente accettabile; d) rafforzare lo sviluppo rurale; e) semplificare il sistema di sostegno all'agricoltura; f) rendere la PAC più rispondente agli impegni dell'OMC. Con la riforma è stato introdotto il nuovo concetto di condizionalità ambientale, che mirava - attraverso la concessione di un sostegno economico - a premiare e incentivare il mantenimento da parte degli imprenditori agricoli di pratiche produttive rispettose dell'ambiente: minimizzare gli sprechi e il degrado del suolo e dell'aria, nel rispetto degli ecosistemi, della biodiversità, delle generazioni future e, appunto, del benessere degli animali lungo tutta la filiera agroalimentare.

In merito, per una prospettiva giuspubblicistica, v. G.P. ROSSI, Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione, in Riv. quadr. dir. amm., 2015, (1), pp. 3 ss.

[58] Come ricorda puntualmente M. GOLA, Pubblica amministrazione e agricoltura sostenibile quando il diritto produce futuro, in M. IMMORDINO, N. GULLO E C. CELONE (a cura di), Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?, cit., pp. 533 e ss. spec. p. 539: "deve essere interesse primario anche di chi pratica l'agricoltura non consumare il suolo ma salvaguardarlo e tenerlo vivo per la continuazione della propria attività. Questa osservazione dovrebbe in teoria semplificare la relazione tra P.a. e chi opera in agricoltura, partendo da una convergenza di interessi che porta alla collaborazione tra le due parti, pubblica e privata, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale. Si rafforza perciò una nuova prospettiva, in attuazione di quanto san-cito espressamente dal già richiamato art. 9 cost. con riferimento la Re-pubblica e quindi, implicitamente, a tutti i soggetti che la costituiscono secondo l'enumerazione disposta nel successivo art. 114 da combinare con il criterio di attribuzione delle funzioni disposto dal successivo art. 118".

[59] Cons. Stato, Sez. IV 12 aprile 2021, n. 2983, sul quale si v. V. DI STEFANO, Il Consiglio di Stato sull'agrovoltaico, in Salvis Juribus, 2021.

ISSN 2036-7821

La qualificazione di un sistema cosiddetto "*agrivoltaico*" per escludere l'applicazione della normativa tecnica prevista per gli impianti solari fotovoltaici tradizionali di cui al D.Lgs. n. 28 del 2011 è ancora più rilevante oggi dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 63 del 2024 e l'art. 5 che ha, come si accennava, vietato la realizzazione di nuovi impianti solari fotovoltaici allocati a terra in aree agricole.

La materia trova una prima regolamentazione nelle linee guida del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)[60] del 27 Giugno 2022[61] che hanno individuato precisamente le caratteristiche e i requisiti specifici che devono sussistere per la classificazione di queste particolari categorie di impianti, la cui promozione è stata agevolata dal recepimento in Italia della direttiva RED II che si poneva, tra gli obiettivi, l'accelerazione della crescita economica e sostenibile del Paese.

Vale la pena ricordare, infatti, che secondo la giurisprudenza amministrativa l'autorizzazione all'installazione di sistemi di produzione di energia elettrica su terreni agricoli, se connessa alla produzione agricola (agrivoltaico), deve essere concretamente valutata in relazione a una molteplicità di criteri che vanno di volta in volta accertati[62].

Per questo motivo il legislatore ha posto dei limiti alla loro installazione, al fine di meglio bilanciare l'interesse allo sfruttamento di impianti di energia rinnovabile con la tutela dell'ambiente.

Di conseguenza, la struttura dell'impianto deve garantire, da un lato, la continuità delle attività agricole sul terreno in cui viene installato e, dall'altro, una produzione energetica significativa derivante da fonti rinnovabili. In questo senso ed al fine di rafforzare le sinergie del modello, il progetto deve prevedere un sistema di monitoraggio per verificare regolarmente l'effettiva continuità dell'attività agricola, la resa della coltivazione, il mantenimento dell'indirizzo produttivo, nonché la minima capacità di generazione elettrica.

---

[60] Oggi così rinominato a norma del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, successivamente convertito con l. 16 dicembre 2022, n. 204, che a sua volta ha modificato la nomenclatura "Ministero della Transizione Ecologica" (MITE) precedentemente approvata con il d.l. dell'1 marzo 2021, n. 22, poi convertito con l. 22 aprile 2021, n. 55, si veda A. MOLITERNI, Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione, in Giorn. dir. amm., 4, 2021, pp. 439 ss

[61] Cfr. A. COLANTONI, V. DI STEFANO, Linee guida per l'applicazione dell'Agro-fotovoltaico in Italia, Università degli Studi della Tuscia, 2021.

[62] Da ultimo TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 6 febbraio 2024, n. 430: "Non esiste alcun divieto normativo di localizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole, tuttavia, è richiesta, a tal fine, la conduzione di una particolare istruttoria specificamente finalizzata a valutare se l'installazione dell'impianto in un'area interessata da produzioni agroalimentari di qualità, o in un contesto agricolo di particolare pregio (anche paesaggistico e non solo "agricolo"), possa compromettere, o in qualche modo interferire, con la particolare tutela del patrimonio culturale e del paesaggio rurale."

ISSN 2036-7821

Dal punto di vista tecnico, le linee guida individuano specifici requisiti spaziali; in questo senso, deve essere garantito uno spazio libero tra l'impianto e il terreno, in modo che, sviluppandosi in altezza, gli impatti sul suolo siano minimizzati, così come deve essere assicurata la distanza tra un modulo e l'altro in modo da evitare frequenti zone d'ombra che possano influire negativamente sulla produzione agricola.

Inoltre, l'esigenza di garantire la continuità dell'attività agricola fa sì che almeno il 70% della superficie oggetto di intervento debba essere destinato all'attività agricola in modo che l'installazione di impianti energetici non possa coprire l'intera area interessata dall'intervento di razionalizzazione produttiva.

Le caratteristiche peculiari del sistema agrivoltaico fanno di quest'ultimo una soluzione ottimale alla luce del bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, ovvero, da un lato, la produzione di energia con fonti rinnovabili, dall'altro, la tutela dell'attività agricola e del paesaggio in generale. Un bilanciamento che non può essere considerato solo di tipo formale (la compresenza delle due attività), ma che va approfondito, sia a livello tecnico che economico-aziendale, per entrambi i profili che, in questo modo, devono rimanere autonomamente in equilibrio[63].

L'Amministrazione deve ponderare adeguatamente la compatibilità dell'impianto ai fini di una conclusione positiva del procedimento autorizzatorio, godendo di un'ampia discrezionalità, sia dal punto di vista amministrativo che tecnico, la cui scelta deve però essere puntualmente motivata in modo da poter essere sindacata in sede giurisdizionale solo in caso di evidenti vizi logici o carenze valutative.

In particolare, come chiarito dalla recente giurisprudenza del supremo organo di giustizia amministrativa, la valutazione deve essere effettuata, in primo luogo, in base all'esigenza di garantire l'effettiva continuità dei due sistemi, nonché, al contempo, la coerenza dell'attività agricola con lo sviluppo del territorio.

In questo senso, non è sufficiente dimostrare l'esistenza dello svolgimento di una generica attività agricola, ma è necessario dedurre dagli obiettivi del progetto elementi che possano essere ricondotti ad un'effettiva compatibilità dell'impianto con le specifiche caratteristiche di ogni singolo terreno.

Inoltre, la circostanza secondo cui l'installazione di un impianto agrivoltaico è caratterizzata da una maggiore sostenibilità ambientale rispetto ad altri sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili non determina un automatico giudizio

[63] Vale la pena sottolineare che gli impianti agrivoltaici restano impianti di tipo industriale e sono quindi soggetti a VIA (se superano la potenza di 1 MW) ai sensi della L.R. 11/2001 (All. B, lettera B.2.g/5-bis), che definisce l'impatto ambientale: "l'insieme degli effetti, diretti e indiretti, a breve e lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi che i piani e programmi di intervento e i progetti di opere o interventi, pubblici e privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi umani e naturali"

ISSN 2036-7821

positivo di realizzabilità del progetto, dato che ogni intervento deve essere valutato, concretamente, in relazione all'effettiva sostenibilità ambientale-paesaggistica, esaminando eventuali pregiudizi per l'agricoltura.

È in tale prospettiva che l'Amministrazione potrebbe ben precludere l'installazione dell'impianto laddove risulti incompatibile con la struttura colturale in atto (si pensi, ad esempio, agli espianti di vigneti ed uliveti), o in relazione alla non opportunità dello sfruttamento di ulteriore terreno agricolo, tenuto conto dell'esistenza di diversi impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili, sia in riferimento alle previsioni dei piani regionali che nelle loro Linee-guida mirano espressamente a privilegiare le localizzazioni su tetti, coperture di facciate, aree industriali da bonificare, ecc.

Il progetto deve, quindi, dimostrare concretamente, attraverso specifiche indicazioni, la compatibilità con le colture presenti nell'area che devono essere garantite in modo continuativo.

L'impianto agrivoltaico, in quanto sistema "*ibrido*" - ed il recente arresto giurisprudenziale del Consiglio di Stato è molto puntuale al riguardo - non solo deve essere assicurata la contemporanea esistenza sia della struttura fotovoltaica che di quella agricola, ma, al contempo, la prima deve essere preordinata e funzionale alla seconda, in modo da raggiungere l'obiettivo perseguito di aumentare la competitività del settore agricolo e ridurre i costi energetici, incidendo positivamente sul clima e sull'ambiente[64].

Come opportunamente evidenziato, ciò non significa che questo tipo di impianto sia esente da limitazioni. Al contrario, secondo il chiaro monito del Giudice amministrativoa, le autorità competenti devono necessariamente tenere conto delle specifiche caratteristiche dell'impianto al fine di limitare il più possibile il consumo di suolo. In tal senso, quindi: "*affinché l'impianto agrivoltaico svolga effettivamente la funzione incentivante che il legislatore gli assegna, esso deve consentire un'implementazione dell'attività agricola già esistente e non comportare un ulteriore consumo di suolo fertile o comunque una diminuzione o un impoverimento della superficie agricola destinata alla coltivazione identitaria*"[65].

[64] Cons. Stato, Sez. IV, 30 agosto 2023 n. 8029, ma anche 11 settembre 2023, n. 8258 che in senso analogo sottolinea "l'Amministrazione competente deve tenere conto delle caratteristiche innovative e distintive dell'impianto agrivoltaico progettato, volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e gli elementi "naturali" del sito di installazione (come la permeabilità del suolo e la sua irradiazione da parte della luce solare) garantendo, al contempo, la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e, quindi, assicurando, attraverso l'integrazione tra attività agricola e produzione di energia elettrica, la valorizzazione di entrambi i sottosistemi".

[65] In senso analogo T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 10 marzo 2023, n. 322, si v. prima T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 25 ottobre 2022, n. 1750 sulla quale v. G. MARRULLI, Sulla realizzazione e sulle modalità di esercizio di un

ISSN 2036-7821

Non si tratta semplicemente di affiancare, in modo binario, due modelli produttivi (quello agricolo e quello energetico), subordinando addirittura le capacità produttive (ed i relativi proventi) del secondo al primo, creando un connubio che è più di una sintesi verbale, ma di strutturare, una vera e propria sinergia tra i due comparti produttivi, che rafforzi la capacità produttiva dell'azienda[66]. Solo questo profilo preminente può giustificare la conclusione che tali impianti non siano soggetti ai limiti e ai vincoli ambientali posti a quelli fotovoltaici.

Pertanto, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, l'impianto agrivoltaico, pur se classificato come tale in armonia con le linee guida nazionali, deve comunque essere valutato con riferimento alle singole circostanze concrete, in cui va necessariamente accertata l'esistenza di una "*vera*" agricoltura che convive con l'impianto energetico. In altre parole, una visione di "*sostegno reciproco*", sul piano produttivo ed economico, tra settore energetico ed agricolo, col vantaggio di rendere attrattivi terreni altrimenti abbandonati o culture poco redditizie pur se fortemente correlate alla storia agricola dei territori (si pensi alla produzione dei c.d. grani antichi per contrastare l'importazione di quelli idrogenati).

Gli impianti fotovoltaici, a differenza dai sistemi agrivoltaici, che, come detto, coniugano la produzione di energia elettrica e la coltivazione agricola o l'allevamento, producono esclusivamente energia elettrica. L'art. 12, comma 7, del D.Lgs. n. 387 del 2003, stabilisce che gli impianti fotovoltaici (e non solo quelli agrivoltaici) possono essere installati anche in aree agricole, a condizione che non vi sia un vincolo paesaggistico diretto o, anche in assenza di quest'ultimo, che le tradizioni agroalimentari locali, la biodiversità, il paesaggio e il patrimonio culturale non siano pregiudicati[67].

---

impianto agrivoltaico e relativa compatibilità ambientale, in Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'amb., 2, 2023. In senso diverso v. T.A.R. Puglia, Lecce, Sec. II, 9 febbraio 2023, n. 200.

[66] In altre parole, si tratta di "soluzioni integrative innovative con assemblaggio dei moduli elevati da terra, che prevedono anche la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, consentendo anche l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione" descritte dall'art. 65, comma 1-quater e 1-quinquies, del d.lgs 24 gennaio 2012, n. 1, e s.m.i.

[67] Analogamente, al punto 16.4 del D.M. 10 settembre 2010 si precisa che l'autorizzazione di progetti in aree agricole di particolare pregio richiede una valutazione scrupolosa, in quanto è indispensabile una valutazione della non sussistenza di gravi interferenze con il patrimonio culturale e il paesaggio rurale. In questo senso, con sentenza 5 dicembre 2018-15 aprile 2019, n. 86, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni legislative regionali della Basilicata che, tra l'altro, prevedevano misure per l'installazione di impianti fotovoltaici, nonché l'individuazione di aree idonee e non idonee, senza istruttoria preliminare e adeguata valutazione dei luoghi in sede procedimentale. Nella stessa sentenza, la Corte ha evidenziato come la questione della realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili fosse particolarmente incisa dalla normativa comunitaria che imponeva agli Stati di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie al fine di promuovere l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili, fermo restando l'obbligo di effettuare adeguate valutazioni anche in riferimento all'impatto ambientale.

ISSN 2036-7821

D'altra parte, tra le aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici rientrano le aree industriali, i terreni agricoli non coltivati, le aree abbandonate e altre aree già destinate ad usi non agricoli[68].

Viene inoltre specificato che la valutazione dell'Amministrazione deve tenere conto degli indicatori previsti e delle specifiche caratteristiche del progetto, con l'obiettivo di garantire il rispetto degli standard ambientali e la compatibilità con gli obiettivi di produzione di energia rinnovabile[69]. Al contempo, si introduce l'obbligo di connettere altre aree agli impianti fotovoltaici su terreno agricolo, con l'obiettivo di bilanciare l'uso del suolo e preservare le attività di rilievo colturale o zootecnico.

Il sistema "*agrivoltaico*" consente quindi di assicurare l'attuazione della transizione ecologica e le esigenze della "*green economy*", di espandere l'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole, con la necessità di contrastare lo spopolamento delle aree interne, la desertificazione, l'abbandono dei terreni e il conseguente dissesto idrogeologico, consentendo alle imprese agricole, altrimenti fuori mercato, di raggiungere la necessaria redditività [70].

Questa particolare tipologia di impianto, in grado di garantire la continuità o addirittura il recupero dell'attività agricola, richiede comunque attente valutazioni in merito all'impatto che può produrre sulle tradizioni di uso del suolo e sull'agricoltura[71].

Mentre appare chiaro che l'allocazione di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole, oltre a determinare un inconfutabile consumo di suolo[72], soprattutto per grandi superfici, genera notevoli problemi di compatibilità paesaggistica e va a

[68] Una delle maggiori sfide per l'Italia è, dopo lo sviluppo della rete di trasmissione interna, il trasporto di energia elettrica rinnovabile dal Sud e dalle isole ai punti di consumo del Nord. In questo contesto, il piano prevede una chiara pianificazione di rete delle capacità di trasmissione fino al 2030.

[69] In generale sulla materia si veda J B. EISEN, Advanced Introduction to Law and Renewable Energy, Cheltenham, 2021.

[70] In questo senso, come opportunamente sottolineato, gli interventi di impianto e conservazione di colture arboree autoctone, erbacee ed erbacee, sono utili per contrastare gli effetti erosivi e i processi di desertificazione, che possono interessare ampie aree agricole, soprattutto se in stato di abbandono, come spesso accade nel sud Europa. L'adozione di queste soluzioni consente di influenzare gli effetti sugli equilibri idrologici e sulla temperatura del suolo (il cosiddetto "microclima"), mitigandolo opportunamente e riducendo di conseguenza il consumo idrico necessario per l'attività irrigua. Il risultato è la possibilità di ottenere contestualmente vantaggi in termini di produzione di energia rinnovabile, tutela ambientale, conservazione della biodiversità e di evitare il consumo di suolo agricolo, si veda E. GIARMANÀ, L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo del suolo, in AmbienteDiritto.it, n. 3/2022, pp. 4-5.

[71] Ciò determina una declinazione dell'importanza attribuibile all'interesse alla decarbonizzazione rispetto ad altri interessi pubblici e, più in generale, al bilanciamento degli interessi pubblici, tenendo in debita considerazione quelli con cui può trovarsi in conflitto, si veda in questa prospettiva ancoraE. BRUTI LIBERATI, Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance, cit., 441.

[72] Sul tema si veda per tutti P. CARPENTIERI, Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana», in federalismi.it, 2020, pp. 1 ss.; ID, Paesaggio, ambiente e transizione ecologica, in giustiziainsieme.it., 4 maggio 2021.

ISSN 2036-7821

discapito dell'agricoltura. In questo senso, la scelta del legislatore italiano di precludere questa possibilità va accolta con assoluto favore, nella convinzione che la transizione eco-digitale[73] possa essere realizzata senza danneggiare il territorio in modo così significativo e incisivo, nel contesto ormai consolidato di beneficio sociale, ambientale e generazionale[74] che le fonti energetiche rinnovabili garantiscono[75].

Il *Green Deal* europeo, che tali obiettivi intende perseguire, è un progetto ancora innovativo che mira a rendere l'Europa "*il primo continente climaticamente neutro al mondo*" e che postula, entro il 2050, una transizione da una "*crisi multidimensionale*" del processo di integrazione europea "*alla creazione di un nuovo ordine sociale*"[76], ma questo può avvenire valorizzando la struttura territoriale, la tutela dei paesaggi, delle culture, delle tradizioni produttive ed alimentari, sperimentando soluzioni innovative che coniughino il rispetto degli ecosistemi, della biodiversità e delle generazioni future[77]. In questo senso l'agrivoltaico costituisce una soluzione di equilibrio e contemperamento di interessi pubblici e privati,

6. Aree idonee, non idonee, ordinarie e tutelate per l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili.

Giova ricordare che a norma dell'art. 20 d.lgs. n. 199 del 2021 e s.m.i. (*Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*), con uno o più decreti del *MASE* di concerto con il *MIC*, e il *MIPAAF* previa intesa in sede di Conferenza unificata era previsto (nel termine ampiamente spirato di centottanta giorni) fossero stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione

[73] Sull'interconnessione tra dinamiche energetiche e innovazione tecnologica, si veda G.D. COMPORTI, S. LUCATTINI (a cura di), Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili, Napoli, 2020, 15 ss.

[74] R.J. HEFFRON, The Challenge for Energy Justice. Correcting Human Rights Abuses, London, 2021, translated into Italian L'energia attraverso il diritto, (by L.M. PEPE), Napoli, 2021, p. 20.

[75] Ad esempio, nel caso di un impianto agrivoltaico in un'area agricola abbandonata l'ombra generata dai pannelli fotovoltaici non solo proteggerebbe le piante durante le ore più calde, ma consentirebbe anche un consumo idrico più efficiente. Infatti, le piante esposte direttamente al sole richiedono un uso maggiore e più frequente di acqua rispetto alle piante all'ombra dei pannelli, che, essendo meno "stressate", richiedono una minore quantità di acqua. Infine, si può prevedere di utilizzare parte delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla produzione di energia elettrica per coltivare trifoglio o erba medica sul terreno sottostante, che non necessitano di irrigazione, in quanto sono sufficienti le risorse idriche naturali. Essendo specie azotofissatrici, non necessitano di fertilizzanti azotati, mentre la simbiosi dell'azoto fornito con i microrganismi presenti nelle radici rende il terreno naturalmente fertilizzato: la condizione ideale per ospitare le colture più redditizie, comprese quelle biologiche. Si veda per tutti ASPEN GLOBAL CHANGE INSTITUTE, How "agrivoltaics" can provide more benefits than agriculture and solar photovoltaics separately, in https://www.agci.org

[76] Ancora E. CHITI, Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union, in Riv. giur., amb., 2021, 1, pp. 9 ss.

[77] In merito si vedano A D'ALOIA, Generazioni future (diritto costituzionale), ad vocem, in Enc. dir. Ann. IX, Milano, 2016, pp. 311 ss. e M. CAFAGNO, La sostenibilità e la tutela dell'ambiente, in S. DEL GATTO - G. VESPERINI, Manuale di diritto amministrativo europeo, Torino, 2024, pp. 327 e ss.

ISSN 2036-7821

delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal *PNIEC* per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee indicate dalla stessa disposizione.

Dopo un lungo e controverso confronto fra le strutture ministeriali e tra il Governo e le Regioni è stato finalmente emanato il D.M. 21 giugno 2024[78], adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (*MASE*) di concerto con il Ministero della Cultura (*MIC*) ed il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (*MASAF*)[79].

Il decreto, in primo luogo, individua la ripartizione fra le Regioni e le Province autonome dell'obiettivo nazionale al 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW da fonti rinnovabili, da porre in esercizio al 31 dicembre 2020, necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNIEC e rispondere agli obiettivi derivanti dall'attuazione del pacchetto «*Fit for 55*», anche alla luce del pacchetto «*Repower UE*».

Il decreto si fa carico poi, al fine di meglio delineare l'obiettivo regolatorio, di differenziare le quattro tipologie nella quale dovrà articolarsi l'intervento legislativo regionale:

a) superfici e aree idonee[80],

b) superfici e aree non idonee[81],

c) superfici e aree ordinarie[82],

d) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra[83].

Nella seconda parte, il provvedimento interministeriale in questione ha poi definito i principi ed i criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee[84] - intervento che

[78] Recante:" Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili".

[79] Pubblicato sulla G.U.R.I. n.153 del 2 luglio 2024

[80] Si tratta delle aree per le quali è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 22 del d. lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e s.m.i.

[81] Categoria che ricomprende aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dall'all. 3, par. 17 delle linee guida emanate con d.m. MASE 10 settembre 2010.

[82] Superfici e le aree diverse da quelle delle lettere a) e b) e nelle quali si applicano regimi autorizzativi ordinari di cui al d.lgs. n. 28 del 2011 e s.m.i.

[83] Le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs.8 novembre 2021, n. 199, come ricordato recentemente introdotto.

[84] Va segnalato che solo con d.m. MASE 16 settembre 2024 ha disciplinato le modalità di funzionamento della Piattaforma digitale per le aree idonee (PAI) di cui all'articolo 21 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 realizzata e gestita dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE).

ISSN 2036-7821

le Regioni dovranno definire con il coinvolgimento delle autonomie locali attraverso forme e modalità lasciate alla disciplina regionale - minimizzando l'impatto ambientale delle nuove installazioni, definendo la massima porzione di suolo occupabile per unità di superficie dagli impianti già installati e dai nuovi impianti, ed individuando le superfici tecnicamente disponibili, dando priorità alle aree edificate, alle aree industriali dismesse, alle aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili[85].

Si tratta di aree in cui, previa autorizzazione delle amministrazioni competenti, è possibile installare e costruire impianti che producono energia da fonti rinnovabili (i cosiddetti impianti "FER") nel rispetto dei limiti stabiliti dal PNIEC.

In via prioritaria, il decreto ministeriale stabilisce, in riferimento alle aree idonee, "*la porzione massima di terreno che può essere occupata dai suddetti impianti per unità di superficie*". Infatti, sebbene l'obiettivo sia quello di garantire il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili previsto dal *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC), è tuttavia fondamentale assicurare, al contempo, la tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale e del paesaggio delle aree agricole e forestali, in modo tale da minimizzare l'impatto.

Spetta quindi alle Regioni[86], entro la fine del 2024, approvare leggi regolatrici della materia. Decorso infruttuosamente tale termine il MASE potrà avviare il procedimento per l'intervento normativo "*da adottare in Consiglio dei ministri ed aventi le caratteristiche stabilite dall'art. 41, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234*".

Mentre, per quanto concerne le Regioni speciali che debbono provvedere "*alle finalità del [presente] decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione*", l'art. 9 ne fa salve le competenze.

Le Regioni, che hanno iniziato ad elaborare le proprie iniziative legislative, si muovono nella prospettiva di evitare il rischio che la produzione di energia da fonti

[85] Va segnalato che il decreto in questione è stato impugnato per diversi profili da alcuni operatori del settore ed, in particolare, poiché dalla disciplina impugnata conseguirebbe una modifica peggiorativa del regime inerente l'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, in forza del quale le ricorrenti hanno avviato le proprie iniziative economiche. Il TAR Lazio, III, con ordinanza del 7 settembre 2024, n.4088 ha rigettato la domanda cautelare nel presupposto della carenza del danno grave ed irreparabile in quanto "il pregiudizio lamentato potrebbe soltanto conseguire all'esercizio della potestà legislativa regionale, che non risulta vincolata dai provvedimenti impugnati ad esprimersi in termini deteriori rispetto alle iniziative suddette".

[86] La normativa prevede che nella definizione della disciplina relativa alle aree idonee, il decreto tenga conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, come capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, di servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, comprese le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e la disponibilità delle risorse rinnovabili e delle infrastrutture di rete e con la domanda di energia elettrica, nonché tenendo conto della localizzazione della domanda, degli eventuali vincoli di rete e del potenziale di sviluppo della rete stessa.

ISSN 2036-7821

rinnovabili porti ad un eccessivo consumo di suolo e alla compromissione delle esigenze di tutela dei beni[87].

Non può tuttavia omettersi di considerare, per le finalità che ci occupano, che il decreto ministeriale del quale si sta facendo una breve disamina nulla dispone con specifico riguardo alla fattispecie dell'agrivoltaico, trattato alla stregua del generale comporto del fotovoltaico, mentre, come sin qui sostenuto, trattasi di intervento con effetti e finalità profondamente diversi sul territorio, sul paesaggio, sull'attività agricola e la sua produttività, sulla desertificazione delle aree interne.

Appare quindi auspicabile che tale differenziazione possa trovare un riconoscimento nella legislazione regionale relativa alle aree idonee poiché, dalla generalizzazione, operata dal decreto ministeriale, ne scaturirebbe un probabile pregiudizio alla stessa tutela dei territori.

7. Energia da fonti rinnovabili ed insularità.

L'opzione normativa per l'agrivoltaico rispetto al fotovoltaico intensivo assume un significato ancora più rilevante nelle Regioni insulari italiane, in particolare Sicilia e Sardegna, ma anche nelle isole minori, caratterizzate da paesaggi incontaminati e da un'agricoltura fiorente e specializzata per far fronte a pur rilevanti esigenze energetiche..

Come è noto, in Italia il principio di coesione insulare ha trovato un esplicito riferimento costituzionale[88].

A seguito del percorso avviato con la presentazione di una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare[89], si è giunti all'integrazione dell'art. 119 della

[87] Il comma 8 della medesima disposizione individua le aree idonee per legge, includendo, ad esempio, per gli impianti fotovoltaici anche con moduli a terra, in assenza di vincoli culturali e paesaggistici, le aree classificate come agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti non distano più di 500 metri da aree industriali, artigianali e commerciali, nonché da cave e miniere (lettera c-ter, punto 1). Mentre, ai sensi dell'articolo 65, comma 1-quater, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, le aree agricole classificate come DOP e IGP sono aree "idonee" solo ai fini dell'installazione di impianti agrivoltaici.

[88] Sul principio di coesione insulare, si rimanda al mio contributoUbi insula, ibi jus speciale. Il principio di coesione insulare alla prova del regionalismo differenziato, in G. CORSO, M. IMMORDINO, G. VERDE, G. ARMAO (a cura di), Il regionalismo differenziato. cit., 259 ss. and The perspective of insularity in EU Law, in https://www.federalismi.it, 22/2023, 23 e ss. . Una rassegna completa dell'ormai consistente bibliografia in materia, sia giuridica che economica, è reperibile sul sito dell'Osservatorio Eurispes sull'insularità, si veda https://eurispes.eu/documentazione-osservatorio-sullinsularita/, si veda anche il Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità, https://www.senato.it.

[89] La relazione illustrativa al disegno di legge, A.S. n. 865, richiamava come motivazione dell'intervento normativo: la situazione di svantaggio in cui si trovano i cittadini italiani residenti nelle isole; la necessità che la comunità nazionale riconosca questa condizione e assicuri ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza. La disposizione poneva quindi allo Stato il compito di riconoscere la situazione di svantaggio e di prevedere le misure necessarie. Sebbene la stessa relazione evochi il riconoscimento

ISSN 2036-7821

Costituzione. Dopo il quinto comma è stata così introdotta la disposizione secondo cui la Repubblica "*riconosce le peculiarità delle isole*", "*promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*".

Si tratta di una modifica costituzionale che è rilevante sia per la sua genesi, in quanto proviene dall'iniziativa popolare, sia per il suo contenuto; essa costituisce infatti una novità costituzionale: "*che rafforza l'uguaglianza delle persone nella dimensione democratica perché, nel riconoscere le differenze determinate dalle condizioni geografiche, promuove e utilizza tutti gli strumenti normativi per tenere insieme la Repubblica*"[90]. Va ricordato che la suddetta proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare prevedeva che lo Stato fosse tenuto a riconoscere "*il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità*" e, di conseguenza, a prevedere "*le misure necessarie a garantire l'effettiva uguaglianza e il reale godimento dei diritti individuali e irrinunciabili*".

Mentre il testo riformulato dalla I Commissione del Senato, e approvato in ultima lettura, ha stabilito: 1) che è la Repubblica, e quindi in tutte le sue componenti non solo lo Stato, ad essere responsabile dell'intervento pubblico a favore delle isole; 2) il riconoscimento riguarda, in termini positivi, le "peculiarità delle isole" (e non solo il "*grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità*"); 3) viene eliminato il riferimento alla finalità dell'effettiva uguaglianza e del reale godimento dei diritti individuali e irrinunciabili [91].

Il testo della legge costituzionale concernente il riconoscimento delle peculiarità delle isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 29 luglio 2022[92].

In mancanza di una maggioranza qualificata in tutte le votazioni [93] entro tre mesi dalla pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila

---

di tale situazione da parte della "comunità nazionale", l'attribuzione di tale compito allo Stato appariva coerente con l'analoga funzione di quest'ultimo di individuare risorse aggiuntive e di realizzare interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

[90] Così G. DEMURO, Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi, in *lacostituzione.info* , maggio 18, 2022.

[91] La Camera dei deputati, il 28 luglio 2022, come noto, ha approvato definitivamente la proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare a maggioranza assoluta dei suoi componenti (A.C. 3353-B - A.S. 865-B) recante: Modifica all'art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, che era già stata approvata, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera e in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dal Senato il 27 aprile 2022. Il testo è stato poi pubblicato nella "G.U.R.I. Serie generale" del giorno successivo, n. 176, pag. 33: Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, recante: "Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità".

[92] La proposta di legge costituzionale è stata approvata, in prima deliberazione, dal Senato il 3 novembre 2021 e trasmessa alla Camera, che l'ha approvata, in prima deliberazione, senza modifiche, il 30 marzo 2022, il testo è stato poi approvato in seconda deliberazione dal Senato, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il 27 aprile 2022.

ISSN 2036-7821

elettori, o cinque Consigli regionali avrebbero potuto richiedere che si tenesse un referendum popolare ai sensi dell'art. 138 Cost.[94] Trascorso tale termine, la legge costituzionale n. 2 del 2022 è entrata in vigore[95].

Come già osservato, la novella determina la ri-costituzionalizzazione del "*principio di insularità*", nella prospettiva delineata dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2019, ed è anche alla luce di questa evoluzione giurisprudenziale sulla condizione di insularità, sebbene si riferisca all'interpretazione di una disposizione legislativa (art. 27 della legge n. 42 del 2009, come modificato), che la disposizione costituzionale dovrà essere applicata.

Un elemento sembra utile da sottolineare sugli effetti di questa norma costituzionale, così concisa, ma anche rilevante per l'assetto giuridico delle isole e ancor più per i riflessi - ancora oggi non tutti individuati ed individuabili - che dispiegherà nell'ordinamento sia in termini propulsivi che preclusivi.

Certamente la questione del regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere declinata, per via dell'esplicito richiamo operato dalla stessa disposizione che prevede: *"Ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119*", entro, un contesto in cui si deve tenere in debita considerazione le peculiarità delle Isole e la necessità di superare gli svantaggi derivanti dall'insularità, ora espressamente richiamati nella norma e dai quali emerge il "*principio di insularità*" come un "*diritto costituzionale all'insularità*"[96].

---

[93] Sembra opportuno precisare che l'Assemblea del Senato della Repubblica, nella seduta del 27 aprile 2022, ha approvato all'unanimità in seconda deliberazione il testo della proposta di legge costituzionale, tuttavia i voti favorevoli sono stati 207, più della maggioranza assoluta, ma meno della maggioranza dei due terzi (214) integrando così la disposizione dell'art. 138 Cost. secondo cui le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali sono approvate in seconda deliberazione a maggioranza assoluta e che queste sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. In tal caso, la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata in seconda deliberazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

[94] Si v. N. LUPO, Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora), in Oss. delle fonti, 3/2022, pp. 7 ff., che ricorda che non essendo stato raggiunto il quorum dei due terzi dei componenti della Camera, è stato necessario attendere i tre mesi previsti dall'art. 138 Cost. affinché, in assenza di richieste di referendum, il testo adottato diventasse la Legge Costituzionale n. 2 del 7 novembre 2022, entrata in vigore il 30 novembre 2022 e "iultima delle quattro revisioni costituzionali "puntuali" approvate nell'ultimo biennio della XVIII legislatura, con le quali si sono modificati, con micro-interventi, articoli di tutte e tre le parti di cui si compone la nostra Carta costituzionale (artt. 9, 41, 56, 57, 58, 59 e 119 Cost.)".

[95] "Gazzetta Ufficiale" 15 novembre 2022, in *gazzettaufficiale.it*.

[96] T.E. FROSINI, Il diritto costituzionale all'insularità, in *www.federalismi.it*, 16 novembre 2022, pp. 1-14. Non manca nella dottrina italiana chi, pur rilevando il sicuro interesse dell'iniziativa, trattandosi della prima volta che un disegno di legge di iniziativa popolare modifica la Costituzione, ma anche di una certa complessità, non senza

ISSN 2036-7821

Il chiaro riferimento alla Repubblica in tutte le sue componenti impone un forte collegamento interistituzionale (o secondo il diritto europeo: multilivello) attraverso azioni integrate che partono dal livello dell'individuazione delle risorse per far fronte alla provvista finanziaria, alla dotazione di infrastrutture e servizi, ma ancor prima da una esatta quantificazione dei divari territoriali, infrastrutturali e sociali e delle condizioni che sostanziano la "peculiarità" richiamata dalla norma.

Il riconoscimento di tali peculiarità impone la loro partizione tra peculiarità che connotano un valore, una storia, una tradizione, una cultura, un paesaggio e come tali da salvaguardare e tutelare e connotazioni che invece si risolvono in permanenti svantaggi e divari che vanno progressivamente risolti attraverso interventi finanziari (fiscalità di sviluppo), infrastrutturali (energia, digitale, porti e aeroporti), ma anche sociali con riguardo ai segmenti deboli della popolazione.

Alcune notazioni impone, infine, il rapporto tra autonomia speciale e riconoscimento costituzionale della condizione di insularità. Se questo fattore è tra i fondamenti originari della specialità - e non è, come ricordato, una peculiarità dell'ordinamento italiano - si può prevedere che l'inserimento in Costituzione della richiamata disposizione rafforzi e "*resignifichi*" tale specialità anziché scolorirla. Norme che prevedono interventi perequativi e compensativi sono, com'è noto, già presenti negli Statuti di Sardegna (art. 13) e Sicilia (art. 38) ab origine, e dall'introduzione dell'integrazione dell'art. 119 Cost. non potranno che trarre rinvigorimento.

In termini applicativi, va rilevato che la prima legge di bilancio adottata dal Parlamento italiano ha sostanzialmente disatteso le conseguenze derivanti dalla norma costituzionale appena entrata in vigore sulle condizioni di insularità.

In tema di attuazione del principio costituzionale di compensazione per l'insularità la legge di bilancio del 2023 (l. n. 197 del 2022) ha previsto l'istituzione di un "*Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*" (art. 1, co. 806 e ss.) articolato in due sezioni: "*Fondo per gli investimenti strategici*" e "*Fondo per la compensazione degli svantaggi*" "[97]. Ma tali stanziamenti sono di gran lunga inferiori a quelli assegnati, e a pieno regime, già lo scorso anno quando ancora il procedimento per l'approvazione della modifica dell'art. 119 Cost. era in corso. Questa circostanza

una certa disinvoltura, "perché le Isole meritano una considerazione speciale rispetto ad altri territori altrettanto svantaggiati?", in questa prospettiva G.L. CONTI, Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione, in Oss. delle fonti, 2/2022, p. 195.

[97] Con la magra dotazione di 2 milioni di euro per un triennio, a cui si aggiungono quelli del fondo per assicurare il sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e la Sardegna, con una dotazione di 5 mln di euro per l'anno 2023 e 15 mln di euro a decorrere dall'anno 2024 - risorse veramente incomparabili con i 200 milioni destinati al regime per la Sicilia e la Sardegna nella precedente legge di bilancio (l. n. 234 del 2021, art. 1, co. 544 e 546).

ISSN 2036-7821

non può che essere considerata, a dir poco, singolare, *a fortiori*, optò il "timido" pronunciamento dell Corte costituzionale all'uopo invocato[98].

8.1. Il ruolo delle Regioni: la Regione autonoma della Sardegna.

Entrambe le Regioni insulari italiane stanno intervenendo sulle politiche statali di forte incentivazione delle energie rinnovabili: oltre alle già citate disposizioni del d.lgs. n. 199 del 2021, di attuazione interna della RED II, sia pure con le cautele sul fotovoltaico sopra ricordate, e del decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 "*Regolamento per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili*"

In particolare: la Regione Autonoma della Sardegna ha approvato la legge regionale 2 luglio 2024, n. 5[99], come ricordato censurata dalla Corte Costituzinale. Il passo successivo è l'adozione del piano energetico regionale per raggiungere, insieme al piano delle rinnovabili, altri due obiettivi: la chiusura entro il 2030, come da impegni con l'UE, delle due centrali a carbone di Porto Torres e Portovesme e la metanizzazione della Sardegna[100].

A tal proposito, va sottolineato che l'art. 3 della legge regionale disponeva che in attesa dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, è vietato realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle zone omogenee A, B, C, D, E, F, G e H del tessuto urbano, nelle zone umide e aree protette, nelle aree agricole interessate da produzioni di qualità, nelle aree soggette a instabilità o rischio idrogeologico, nelle aree a distanza inferiore a 7 km da beni culturali o da altri impianti di produzione e/o accumulo realizzati o in fase di autorizzazione (1500 metri per le isole minori), nelle aree di cui all'art.142 d.lgs. 42/2004.

Analogamente, venivano esclusi dal divieto: gli impianti di produzione e accumulo da FER nelle zone H che non comportino consumo di suolo, gli interventi di manutenzione e *revamping*, gli impianti di comunità energetiche, gli impianti

[98] Sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 95 del 2024 che ne ha dichiarato, sul punto, l'inammissibilità. Per un commento critico alla pronuncia del Giudice delle leggi si consentito richiamare il mio contributo L'incerta consistenza del 'principio di coesione insulare' nella prima lettura della corte costituzionale, in Riv. Giur. mezz., 3/4-2024, pp. 615 e ss.

[99] "Misure urgenti per la tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali". Cfr. https://buras.regione.sardegna.it/custom/frontend/viewInsertion.xhtml?insertionId=6980e9f8-eb77-41b7-92c7-9090c2e307bb

[100] Oggi, infatti, l'isola è l'unica regione italiana a non avere una rete di distribuzione del gas metano: il 75 per cento della produzione totale proviene dalle due centrali a carbone, il restante 25 per cento da idroelettrico e rinnovabili.

ISSN 2036-7821

funzionali al trasporto pubblico o integrati con opere pubbliche, gli impianti agrivoltaici di dimensioni massime di 10 MWp a servizio di aziende agricole[101].

Tale legge è stata impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale dal Governo centrale, evidenziandone l'illegittimità costituzionale e il contrasto con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 4, 49, 56 e 194), con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 16) e con la direttiva UE 2018/2001 ("*direttiva RED*", artt. 15, 16, lettera *b*), e 16 *septies*) la quale prevede l'obbligo per gli Stati membri di attuare il principio della prevalenza dell'interesse alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili rispetto agli interessi contrapposti fino al raggiungimento della neutralità climatica.

8.2. segue: La Regione Siciliana.

Va sottolineato che la Regione Siciliana, in virtù del proprio Statuto autonomo, competenza legislativa esclusiva in materia di gestione del territorio ed espropriazioni. Ciò consente una specifica regolamentazione delle procedure per l'acquisizione coattiva della proprietà privata, che, in questo caso, è ammessa solo per la realizzazione di connessioni tra gli impianti di energia rinnovabile e la rete elettrica. In particolare, la Regione ha ritenuto preminente l'acquisizione dei titoli che dimostrino la piena disponibilità giuridica dei terreni già in fase di VIA, il che deve ritenersi coerente anche con i principi basilari del procedimento amministrativo, dato che, in caso contrario, si verificherebbero gravi inefficienze procedurali nonché potenziali distorsioni della normativa di riferimento.

In termini generali, va ricordato che il quadro normativo complessivo che disciplina l'azione amministrativa è da tempo volto a garantire forme di semplificazione amministrativa anche al fine di raggiungere l'obiettivo di contenimento dei tempi del procedimento[102]. Anche in materia ambientale, il Legislatore è intervenuto a più riprese sulle procedure di VIA, nella continua ricerca di un giusto equilibrio tra un adeguato livello di tutela ambientale e l'accelerazione delle procedure di opere di rilevante interesse pubblico[103].

---

[101] Ai sensi dell'art. 2 della medesima normativa, il Consiglio regionale deve approvare entro 180 giorni il disegno di legge per l'istituzione dell'Agenzia regionale per l'energia, con competenze in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia.

[102] Tale principio rappresenta ormai un criterio guida dell'attività amministrativa, imponendo all'amministrazione di eliminare ogni fase non necessaria al fine di garantire la celerità di adozione del provvedimento espresso ed è strettamente connesso al principio di non aggravamento del procedimento..

[103] È evidentemente in quest'ottica che vanno lette le disposizioni che sono state introdotte in merito ai termini di conclusione del procedimento e quelle relative alla disciplina del c.d. PAUR con il chiaro intento di assicurare la compressione delle varie fasi procedurali e, quindi, in definitiva dell'adozione del provvedimento finale (si vedano, tra i tanti interventi, le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, già ampiamente modificato dal d.lgs. n. 104 del 2017, di attuazione della direttiva 2014/52/UE, dal d.l.. n. 76 del 16 luglio 2020, convertito nella legge n.

ISSN 2036-7821

Nell'ordinamento giuridico europeo, la promozione delle fonti rinnovabili è uno strumento centrale della politica energetica e di quella per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ed è stata oggetto di specifiche direttive che hanno imposto agli Stati membri l'obbligo di rimuovere ogni ostacolo alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, riducendo al minimo i relativi costi e oneri per i privati[104].

In conformità con quanto delineato finora, si deve ritenere che la soluzione ermeneutica non costituisca alcun illegittimo aggravio procedurale, ma finisca per essere coerente con i principi dell'azione amministrativa di efficienza, celerità e non aggravamento. Ne consegue che il proponente deve allegare alla sua istanza ogni elemento utile a consentire fin dall'inizio l'adozione del provvedimento richiesto a partire dagli elemento utili a comprovare la piena disponibilità giuridica delle aree interessate dall'allocazione dell'impianto[105].

Mutuando i suddetti principi nello specifico contesto autorizzatorio, essi delineano si deve ritenere che la completezza dell'istanza vada valutata con riferimento al provvedimento finale e debba essere accertata anche all'interno delle prime fasi che compongono il procedimento nel suo complesso (art. 12 del d.lgs. n. 387/2003).

A tal proposito, ammettere che la VIA - che per espressa disposizione normativa è inclusa nel procedimento di cui al citato art. 12 - possa essere effettuata senza alcuna verifica dell'effettiva titolarità giuridica dei terreni interessati confligge, quindi, con i principi basilari di efficienza, efficacia ed economicità in quanto imporrebbe di avviare un procedimento (e di adottare il relativo provvedimento) senza aver preventivamente accertato che il progetto sottoposto a verifica sia oggettivamente realizzabile (in quanto il proponente gode della disponibilità giuridica del terreno su cui sorgerà l'impianto)[106].

---

120 del 2020, ispirato anche dall'esigenza di superare la procedura di infrazione n. 2019/2308, nonché, ancor più di recente, dal d.l.. n. 77 del 2021, convertito nella legge n. 108 del 2021).

[104] Si veda, in primo luogo, la direttiva 2001/77/CE, le cui successive modifiche sono state consolidate nella ldirettiva 2009/28/CE, in vigore dal 25 giugno 2009 e recepita in Italia dal citato d.lgs. n. 28/2011.

[105] Non è un caso che, anche in tema di silenzio significativo, la giurisprudenza affermi costantemente che «il silenzio assenso non si perfeziona per il solo fatto dell'inutile decorso del termine perentorio a partire dalla presentazione dell'istanza, dovendo la stessa essere corredata della prescritta documentazione indicata dalla legge», con l'ulteriore precisazione che «La produzione di tale documentazione è indispensabile proprio ai fini della verifica dei requisiti soggettivi ed oggettivi, la cui incompletezza preclude la formazione del titolo abilitativo per silentium» (in questi termini, T.A.R. Puglia, III, 14 gennaio 2016, n. 37).

[106] In virtù della soluzione interpretativa proposta, essa appare anche più coerente con i principi di semplificazione e snellimento del procedimento amministrativo, come confermato dalla decisione, 5 ottobre 2023, n. 647 del 2023 in cui il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha stabilito che: "La legge regionale non incide nemmeno sui tempi delle procedure per ottenere l'Autorizzazione Unica: la previa disponibilità del terreno, al contrario, taglia i lunghi tempi che ordinariamente caratterizzano le procedure espropriative, nel rispetto del principio regola stabilito dal citato art. 12 a tutela della celerità delle procedure."

ISSN 2036-7821

Analogamente a quanto stabilito dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, la questione va risolta considerando che non solo la legge regionale non funge da aggravio al procedimento ma, al contrario, determina un effetto benefico evitando che procedimenti che non avrebbero potuto essere avviati e che avrebbero visto un diniego finale, vengano invece scartati in via iniziale, evitando sia una duplicazione dell'attività amministrativa che un aggravio di costi per il proponente.

In linea con la soluzione ermeneutica proposta, interpretare gli elementi di ammissibilità come se fossero separati delle due procedure "*unificate*" non solo è incoerente con la normativa nazionale, in quanto contraria ai principi di semplificazione dell'azione amministrativa, ma addirittura in contrasto con il principio di efficienza della pubblica amministrazione.

Una diversa prospettazione, come quella sin qui seguita dall'amministrazione statale, deve, al contrario, essere considerata in contrasto con i principi di non discriminazione e parità di trattamento tra imprese che intendono operare nel medesimo territorio ma solo con progetti distinti in termini di potenza degli impianti[107].

L'effettiva titolarità della disponibilità giuridica delle aree oggetto di intervento, di conseguenza, assume specifica rilevanza dal punto di vista sostanziale nell'ambito della stessa valutazione ambientale[108]. Alla luce della normativa ambientale sopra citata e degli importanti contributi della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, assume preminente importanza il principio di precauzione

[107] Va ricordato, infatti, che l'art. 3 quinquies co. 2 del Codice dell'ambiente prevede che "Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare forme più restrittive di tutela giuridica dell'ambiente, qualora particolari situazioni del loro territorio lo richiedano, purché ciò non comporti discriminazioni arbitrarie, anche attraverso ingiustificati aggravi procedurali". Ne consegue, in linea con gli arresti della Corte Costituzionale (cfr. n. 218 del 20 ottobre 2017) che è intervenuta sui limiti delle potestà legislative delle Regioni in materia ambientale, ribadendo che le regioni non possono disciplinare in peius l'ambiente, ma possono sempre introdurre normative migliorative del sistema ambientale che siano più restrittive dal punto di vista della tutela del quadro ambientale. In tale contesto, la dimensione dell'impianto diventa in questo senso un elemento di valutazione di quando la titolarità giuridica dei beni deve essere posseduta.

[108] Vale la pena ricordare a tal proposito che in tema di valutazione di impatto ambientale assume fondamentale importanza il principio di precauzione, ormai codificato anche dall'art. 301, co. 1, del Codice dell'ambiente, che stabilisce che "In applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, co. 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere garantito un livello elevato di protezione", e interviene - al contempo - a disciplinare i tipi e le modalità di applicazione delle misure preventive adottabili (cfr. art. 304 e ss. d.lgs. n. 152/2006). Nel contesto delineato, va sottolineato che l'art. 5, co. 1, lett. c), del Codice dell'ambiente, "impatti ambientali" sono tali in quanto determinano "effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, programma o progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti ai sensi della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati", precisando ulteriormente che "Gli impatti ambientali comprendono gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto al rischio di incidenti o disastri gravi che colpiscono il progetto stesso".

ISSN 2036-7821

ambientale e il rischio antropogenico quale elemento ambientale da analizzare in termini di adeguato bilanciamento, e ciò fin dalla fase delle valutazioni ambientali. La ponderazione, che non può quindi essere differita, è limitata alla sola fase di emanazione del provvedimento autorizzativo.

Ne consegue che si deve, quindi, ritenere che la disponibilità giuridica delle aree non possa costituire un mero dato amministrativo, richiesto ai soli fini dell'ammissibilità, ma, come evidenziato nella normativa regionale, assume diretta rilevanza anche in una prospettiva sostanziale nella valutazione di impatto ambientale[109].

Appare dunque coerente con la ricostruzione effettuata, e con i principi di tutela del paesaggio e del territorio, che il legislatore regionale abbia individuato un rischio antropogenico di vulnerabilità dei progetti di questo tipo, dovendo quindi ritenere legittima l'adozione del più precauzionale requisito che impone la dimostrazione della titolarità della disponibilità giuridica delle aree già al momento dell'avvio del procedimento di VIA.

Al di là di quanto previsto dalla normativa statale in materia di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole, che come evidenziato ne precluderà l'attuazione in futuro, gli orientamenti che emergono nelle due regioni insulari, in particolare in Sicilia, e in virtù delle prerogative che derivano dalla speciale autonomia regionale, consentono di individuare un chiaro orientamento nelle valutazioni ambientali a favore dell'agrivoltaico.

Va segnalato al riguardo che il legislatore statale ha acceduto a tale impostazione originariamente assunta soltanto dalla Regione Siciliana, su iniziativa della *Commissione tecnico specialistica per le valutazioni ambientali,* ha visto convergere anche il legislatore statale.

L'art. 1 secondo comma del d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, convertito con modificazioni dalla l. 13 dicembre 2024, n. 191, prevede, infatti, che per i progetti di produzione energetica da fonte rinnovabile (fotovoltaica, solare termodinamica, a biomassa o a biogas, nonché di produzione di biometano), il proponente del provvedimento di VIA allega "*una dichiarazione attestante la legittima disponibilità, a qualunque titolo, della*

[109] Nella citata Relazione si evidenziava, infatti, da un lato, che "(...) per quanto riguarda la dimostrazione da parte del proponente della disponibilità giuridica dei terreni interessati dalla realizzazione dell'impianto, le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili adottate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e il Ministro per i beni e le attività culturali, per gli impianti eolici e idroelettrici, prevedono l'attivazione di procedure espropriative per le aree interessate sia dalla realizzazione degli impianti che dalle relative opere, mentre per le altre tipologie di impianto le consente esclusivamente per le relative opere"; dall'altro, che "L'attuale quadro normativo determina un'eccessiva proliferazione di impianti eolici nel territorio della Regione, in quanto non prevede l'esibizione del titolo giuridico di disponibilità delle aree di impianto ma consente, attraverso l'attivazione di procedure espropriative, di occupare qualsiasi territorio, comprimendo la proprietà privata in modo incontrollato".

ISSN 2036-7821

superficie su cui realizzare l'impianto, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse".

9. Considerazioni conclusive.

Alcune brevi considerazioni conclusive possono emergere da questa prima riflessione su un tema, quello dell'agrivoltaico, ancora poco esaminato dalla dottrina e nel quale alcuni approdi giurisprudenziali forniscono, tuttavia, elementi che ne consentono di delineare l'autonomia concettuale e la distinzione dal fotovoltaico a terra in aree agricole, ormai ristretto ad assai limitate ipotesi e pertanto sostanzialmente recessivo.

Come correttamente sottolineato l'agrivoltaico, nelle pur variegate forme progettuali, contribuisce alla strategia di transizione energetica, proprio per la capacità di comporre ed integrare il nesso cibo-energia (e acqua) rendendoli compatibili con la tutela del paesaggio, la biodiversità, gli ecosistemi ed il benessere umano[110] rafforzandone la sostenibilitá proprio perché non esclusivamente proiettato alle generazione elettrica

L'attività agrivoltaica benché ancora non appare adeguatamente disciplinata in sede legislativa, fermo al tradizionale concetto di fotovoltaico, e che ha perduto più occasioni, sinteticamente passate in rassegna, per meglio differenziare le fattispecie.

Se da un lato, infatti, nella recente normativa sul divieto di allocare moduli fotovoltaici a terra in agricoltura si escludono, implicitamente, dalla portata preclusiva gli impianti agrivoltaici, dall'altro, nel delineare la disciplina multilivello delle aree idonee e non idonee, nessuna specificazione viene rivolta allo specifico settore, con la conseguenza che occorre auspicare che siano i legislatori regionali a distinguere ciò che a livello di regolazione statale è rimasto solo genericamente differenziato.

Lo sviluppo dell'agrivoltaico, lungi dall'aver conseguito un approdo chiaro, appare ancora affidato ad una disciplina generica ed in taluni casi perplessa. La giurisprudenza amministrativa ha offerto un importante contributo a consolidare l'istituto che tuttavia, prima di acquisire una compiuta configurazione, dovrà ricevere contributi normativi che si auspicano convergenti, che offrano un quadro regolatorio definito.

In questa prospettiva gli impianti agrivoltaici vengono individuati quali sistemi di co-utilizzo del terreno basati sul solare fotovoltaico in cui lo schema spaziale dei

[110] V. C. Toledo, A. Scognamiglio,Agrivoltaic Systems Design and Assessment: A Critical Review, and a Descriptive Model towards a Sustainable Landscape Vision (Three-Dimensional Agrivoltaic Patterns), in Sustainability 2021, 13, 6871.

ISSN 2036-7821

moduli, e quindi la distanza tra loro e la densità rispetto all'unità di terreno considerata, l'altezza dal suolo, determinano una sostanziale ricalibratura in relazione alla maggiore superficie dedicata alla produzione agricola o zootecnica, per coniugare in modo sinergico la produzione alimentare ed energetica sullo stesso terreno.

Si tratta quindi di sistemi integrati che combinano in modo equilibrato produzione elettrica da fonte alternativa ed attività agricola o zootecnica, infatti, lasciano libera una superficie significativa di terreno per le colture e/o l'allevamento, consentendo l'utilizzo del terreno sia per produrre energia solare fotovoltaica attraverso l'installazione di pannelli solari sia per svolgere attività di coltivazione ed allevamento consentendo di recuperare, in alcuni casi, terreni ormai improduttivi ed abbandonati a desertificazione e dissesto idrogeologico.

I sistemi agrivoltaici, in altre parole, consentono così di valorizzare contemporaneamente diverse forme di produzione: quelle legate all'energia, ma anche quelle legate allo sviluppo dell'agricoltura, a cui si aggiungono la redditività e, con le necessarie prescrizioni, la tutela del paesaggio. Una sfida interdisciplinare in cui trovano posto la cultura del territorio, le tradizioni colturali e la produzione agroalimentare, l'allevamento, la pastorizia, l'apicoltura. Caratteristiche che giustificano un regime giuridico e finanziario peculiare e completamente differenziato, in termini di maggiore favore, ad oggi affidato ad una scarna disciplina, a linee-guida statali e regionali, ai pur puntuali orientamenti della giurisprudenza.

Ci troviamo al cospetto dello sviluppo di un settore che se può offrire un contributo rilevante alla riqualificazione dei terreni agricoli, al recupero delle aree interne, alla convivenza tra le sfide della transizione ecologica ed il mantenimento di colore ed allevamenti altrimenti destinati alla progressiva estinzione, impone ingenti e duraturi investimenti che mal si conciliano, come si ricordava in apertura. con la frammentazione normativa e le scelte ondivaghe dei legislatori.

La chiarezza regolativa può garantire ragionevoli certezze agli investitori energetici, sovente esterni al mondo agricolo e che quindi consentano un valore aggiunto, essenziale per garantire il rilancio produttivo e qualitativo ed una visione multifunzionale all'agricoltura italiana attraverso il riutilizzo dei sottoprodotti per fini energetici (biogas, biometano ed idrogeno), ma sopratutto circoscrivendo il consumo di suolo derivante dall'incessante urbanizzazione, la desertificazione produttiva e naturale, rafforzando il contrasto al dissesto idrogeologico, destinando le superfici ad un'integrazione funzionale che consenta la convivenza, sulla stessa superficie, di pannelli voltaici e di produzione alimentare.

ISSN 2036-7821

Anche sul piano applicativo, al fine di favorire lo sviluppo dell'agrivoltaico, potrebbero introdursi elementi che ne accelerino le procedure autorizzative, introducendo quali priorità per le valutazioni ambientali, accanto ai criteri puramente dimensionali, alcune priorità tipologiche che favoriscano la diffusione dell'agrivoltaico.

Infine, non meno rilevante appare l'individuazione di forme di sostegno agli investimenti, sin qui alimentati dal PNRR sull'agrisolare, e che, terminata la spinta degli strumenti europei, rischiano di subire un drastico calo che se raffredda certamente le misure di transizione ecologica in agricoltura, rischia di compromettere gli effetti stessi degli ingenti investimenti realizzati in termini di incremento produttivo e competitività del sistema.

Se come opportunamente osservato il diritto dell'ambiente configura un caso emblematico di "*emersione del diritto delle relazioni intergenerazionali intrise di solidarietà*"[111], costretta a confrontarsi con impegni ed obiettivi sempre più pressanti della transizione ecologica[112] ed il contrasto al cambiamento climatico, tuttavia, ciò può e deve dispiegarsi nella perdurante attualità della visione crociana del paesaggio, nella quale non è possibile: "*disinteressarsi da quelle peculiari caratteristiche del territorio, in cui il popolo vive e da cui, come da sorgenti sempre fresche, l'anima umana attinga ispirazioni di opere e di pensieri*"[113].

[111] Così F. FRACCHIA Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo, Napoli, 2024, p. 49.

[112] A. MOLITERNI, Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo, in Riv. dir. comp. (www.diritticomparati.it), 2/2022, 28 luglio 2022, pp.m395 ss.,, il quale sottolinea come tale transizione costituisca uno dei fattori che stanno maggiormente incidendo sull'assetto degli ordinamenti contemporanei e, in particolare, sulla struttura e sul ruolo dei poteri pubblici nello spazio giuridico, economico e sociale.

[113] Così ancora B. CROCE, , L'introduzione di Benedetto Croce, Ministro dell'istruzione tra il 1920 e il '21, al DDL 204/1920, poi legge 778/1922, in *https://eddyburg.it*, sulla quale si veda P. CARPENTIERI, Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessione in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922., in *https://www.giustizia-amministrativa.it*

ISSN 2036-7821