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. 3/2026

Estratto

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

ISSN 2036-7821

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

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

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 Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, 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"

Le fonti di energia rinnovabili, tra paesaggio, consumo di suolo e piani urbanistici: un'aggiornata analisi del novellato Testo unico

di **Lucia Murgolo**

(Avvocata cassazionista, dottore di ricerca in Dottrine generali del diritto, presso l'Università degli studi di Foggia)

Sommario

1. Un breve cenno all'evoluzione delle discipline, paesaggistica e ambientale; - 2. Il conflitto tra paesaggio e ambiente, in tema di fonti d'energia rinnovabile; - 3. Il Testo unico sulle rinnovabili; - 4. La tripartizione dei regimi; - 5. I nuovi principi in materia di impianti FER; - 6. Interesse pubblico prevalente, aree idonee, zone di accelerazione; - 7. Il tema dell'agrivoltaico; - 8. Conclusioni: le permanenti questioni esegetiche e di legittimità costituzionale.

Abstract

This study aims to address the recent reform of environmental law, with regard to the regulation of renewable energy sources (RES). In the introduction, it may be useful, for reasons that will be better understood below, to highlight how the concept of environment has evolved compared to that of landscape.

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

1. Un breve cenno all'evoluzione delle discipline, paesaggistica e ambientale.

Il presente studio intende affrontare il tema della recente riforma del diritto ambientale, con riguardo alla disciplina delle *fonti di energia rinnovabile* (FER). Nella premessa, può tornare utile, per ragioni che meglio si comprenderanno nel prosieguo, evidenziare come il concetto di ambiente si sia evoluto rispetto a quello di paesaggio.

Per lungo tempo, vi è stata confusione tra il concetto giuridico di paesaggio e quello di ambiente. L'art. 9 della Costituzione menzionava solo il primo (il paesaggio); qualcuno poi ha pensato che il valore unitario paesaggistico inglobasse quello ambientale[1] e, da ultimo, finalmente, si è compreso che l'ambiente, rispetto al paesaggio, è un bene giuridico autonomo[2].

La legge n. 1497 del 1929 riconosceva tutela agli elementi naturali aventi valore estetico, cioè ai beni paesaggistici considerati "*bellezze*". Il paesaggio era ancorato a una sorta di criterio *pietrificato*[3], nel senso che veniva tutelato il valore del bene configurato come "*quadro naturale*", intangibile e statico[4]. Inoltre, la collocazione del paesaggio nella normativa sui beni culturali, nonché in dottrina e in giurisprudenza[5], si atteggiava a insieme di interessi appartenenti alla sfera delle attività spirituali

[1] Quel qualcuno è la Corte cost., nelle sentenze n. 182/2006 e n. 210/2007 (reperibili in *cortecostituzionale.it*).

[2] La presente ricostruzione storica è debitrice del pregevole studio di: D'AMICO F. R., *L'energia rinnovabile da impianti agrivoltaici*, in *Gior. diritto amm.*, n. 3/2024, 328.

[3] Cfr.: Corte cost. n. 65/1959, reperibile in *Giur.cost.org*. La *pietrificazione* del paesaggio è un concetto giurisprudenziale che indica l'impostazione con cui, fino agli anni '70 del secolo scorso, la Corte costituzionale intendeva la tutela paesaggistica come rigida conservazione del territorio. Sulla teoria della *cristallizzazione* o *pietrificazione*, in dottrina, cfr.: VIVOLI G., *Prime riflessioni sulla tutela del paesaggio alla luce del nuovo Codice dei beni culturali e sul paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004)*, in *AmbienteDiritto.it*, 2004; PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3; MERUSI F., *Commentario all'art. 9 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975, 434; CROSETTI A., *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, 542; SEVERINI G., *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di BATTINI, CASINI, VESPERINI, VITALE, Torino, 2013, 30; ROLLI R., SICLARI D., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Roma, 2015, 65; ID., (a cura di), *Management e valorizzazione del patrimonio culturale locale. Dimensione assiologica, giuridica e relazionale*, Milano 2012, *passim*; PERFETTI L. R., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. CORTESE, Napoli, 2008, 39; CARTEI G. F., *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Parte speciale, tomo II, Milano, 2003, 2113; SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 69; ID., *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, 292; IMMORDINO M., *Paesaggio* (tutela del), in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 572; BARBATI C., *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Napoli, 2008, 31.

[4] Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina si veda: AMOROSINO S., *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in E. CASETTA - A. ROMANO - F. G. SCOCA (a cura di); *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, III, Padova, 2007, 143; SCIULLO G., *I vincoli paesaggistici* ex lege*: origini e* ratio, in *Aedon*, 1-2, 2012.

[5] La giurisprudenza ha statuito che "*con il termine paesaggio il legislatore abbia inteso designare una determinata parte del territorio che, per le sue caratteristiche naturali e/o indotte dalla presenza dell'uomo, è ritenuta meritevole di particolare tutela, che non può ritenersi limitata al mero aspetto esteriore o immediatamente visibile dell'area vincolata, così che ogni modificazione dell'assetto del territorio, attuata attraverso qualsiasi tipo di opera, è soggetta al rilascio della prescritta autorizzazione*" (cfr.: Cass. pen., Sez. III, 16 febbraio 2006, n. 11128; in senso conforme, Cons. Stato, Sez. VI, 5 agosto 2013, n. 4079).

ISSN 2036-7821

dell'uomo[6].

Un primo sviluppo, a partire da quell'impostazione, si ebbe con la legge "Galasso" (D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431)[7] che introduceva vincoli paesaggistici automatici e generalizzati su vasta scala, segnando la transizione da una tutela puntuale alla protezione di intere categorie di beni, genericamente definiti *ambientali*.

Nel 2000, la Convenzione europea del paesaggio[8] ha vincolato gli Stati convenzionati a "*riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità*" (art. 5, lett. a). Quattro anni dopo, la tutela paesaggistica ha trovato la sua stabile positivizzazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004) che, superando la formula generica dei "*beni ambientali*", ha individuato come più appropriata la locuzione di "*beni paesaggistici*", quali elementi costitutivi dell'entità culturale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 42/2004); ciò ha comportato un allontanamento del paesaggio dal generico concetto di ambiente[9]. La nozione di paesaggio di cui all'art. 131 d.lgs. n. 42/2004[10], recante la sintesi di riflessioni che oltrepassano la risalente impostazione della legge n. 1497/1929, riconosce ora tutela ai beni paesaggistici propriamente detti, tenuti distinti da quelli ambientali[11].

In parallelo, l'evoluzione della disciplina in materia ambientale è iniziata con l'istituzione del Ministero dell'ambiente, di cui alla legge n. 349/1986. In

---

[6] Così CARPENTIERI P., *Paesaggio contro ambiente*, in *Urb. e app.*, 8, 2005, 931.

[7] Giuseppe Galasso, che ha dato il nome alla legge, nel sottolineare le differenze con la precedente legge n. 1497 del 1939, affermò che: "*Nella considerazione del territorio da proteggere essa sostituisce a un criterio estetico (la bellezza dei luoghi, del panorama) un criterio del tutto diverso. Ciò che si intende ora proteggere è la fisionomia strutturale, 'naturale' del paesaggio. Non è più il bel vedere, la bella vista, il bel sito ad essere tutelato, bensì la fisionomia, il volto del paesaggio quale esso 'storicamente' si presenta a noi nelle sue linee caratterizzanti... il paesaggio storico-naturale che concretamente e attualmente è sotto i nostri occhi a costituire l'oggetto della tutela*". Cfr.: GALASSO G., *Dal convegno del paesaggio (Capri 1923) alle leggi per il paesaggio*, in *1923-1993. Contributi a settanta anni della pubblicazione degli Atti del Convegno del paesaggio*, a cura di G. GALASSO - A. G. WHITE - V. MAZZARELLI, Capri, 1993, 9. Sul punto, si veda anche: CASINI L., *Tutelare il paesaggio: la legge Croce n. 778 del 1922 un secolo dopo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2, 2023, 699; l'Autore ivi sostiene la presenza di una forte continuità tra la legge Croce (n. 778 del 1922) e la legge Galasso rispetto ai criteri di identificazione dei beni da tutelare.

[8] Elaborata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, all'art. 1, lett. a), definisce il paesaggio come "*una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*".

[9] Cfr.: PIPERATA G., *Paesaggio*, in C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, 255. Sul punto, CARPENTIERI P., *Paesaggio e Corti europee*, in *Giustamm.it*, 2013, 5, afferma che: "*Il paesaggio, in Italia, in quanto soprattutto paesaggio storico, è cultura più che natura*".

[10] L'art. 131 d.lgs. n. 42/2004 così recita: "*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*".

[11] Cfr., *ex multis*: PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 11; l'Autore identifica il paesaggio con "*la forma del Paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura*".

ISSN 2036-7821

quell'occasione, però, non era stata individuata una precisa nozione di "ambiente", enucleandosi unicamente gli obiettivi perseguibili dal Ministero, tramite il suo ruolo di coordinamento delle Amministrazioni centrali nella tutela ambientale[12].

I problemi giuridici attinenti all'ambiente riguardano "*l'intervento del potere pubblico in conflitti tra interessi irrinunciabili*"[13]. L'ambiente, dunque, si contraddistingue per essere un concetto relazionale, fondato sulla composizione di interessi molteplici[14].

La Corte costituzionale, con una giurisprudenza pluridecennale, ha viepiù valorizzato l'autonoma protezione dell'ambiente, facendo assurgere quel diritto al rango costituzionale[15].

La tutela ambientale ha avuto notevole accelerazione, a partire dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (definito *Testo unico dell'ambiente*)[16]; ha avuto altresì pieno riconoscimento ed è stata espressa come principio fondamentale, in due riforme costituzionali del 2001 e del 2022[17]; essa ora riguarda la conservazione dell'ecosfera, in termini fisici,

---

[12] L'art. 1, comma 2, legge n. 349/1986 afferma che "*è compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento*". Sull'evoluzione del Ministero si legga: MOLITERNI A., *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?* in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021.

[13] *Op. loc. ult. cit.*, 225.

[14] Cfr.: CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 30; GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. Amb.*, 3, 2017, 8, fa riferimento a tre tipi di relazioni: quella tra uomo e natura, la relazione diacronica e dinamica, e la relazione tra diverse aree territoriali.

[15] Le interpretazioni prodotte dal giudice delle leggi - estensive, evolutive e combinate - hanno avuto la capacità di intercettare quell'evoluzione che, negli anni, ha caratterizzato l'ordinamento italiano, permettendo l'affermazione dell'ambiente come valore costituzionale autonomo e diverso dal paesaggio. La Corte costituzionale è partita dal concetto di "paesaggio", tutelato dall'art. 9 della Costituzione, per arrivare a una definizione del bene ambientale, assegnandogli rilevanza come diritto costituzionale vivente. Secondo la Corte, il paesaggio come forma del Paese rappresenta solo un momento della tutela ambientale, ma non può essere considerato l'unico elemento, né esaurire il tema dello *status* costituzionale della tutela ambientale. La tutela del paesaggio è stata ridefinita dalla giurisprudenza costituzionale come tutela paesaggistico-ambientale, superando il "*monumento in natura*", quale definito e riferito nei lavori dell'Assemblea costituente. Da quel momento il paesaggio ha assunto importanza non solo come valore estetico-culturale, ma tenendo conto di come le esigenze dello sviluppo socio-economico del Paese incidessero sul territorio e sull'ambiente (cfr., *ex multiis*: Corte cost., ord. n. 4 del 14.01.1985, reperibile in *cortecostituzionale.it*).

[16] Il T.u.a. non è un vero Testo unico, in quanto non si occupa di tutte le discipline ambientali (per esempio, ne sono escluse le norme sul rumore, sull'*elettrosmog*, sulle aree protette e su molto altro); non lo è nemmeno nella forma, come dimostra il titolo in epigrafe al decreto, "*Norme in materia ambientale*".

[17] Il riferimento è alla legge cost. n. 3/2001 che nell'art. 117, comma 3, Cost., introduce la locuzione "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*"; ma anche alla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 che ha introdotto, nell'art. 9 Cost., il seguente periodo: "*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica… Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*". La riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 1/2022 ha altresì modificato l'art. 41, comma 2, Cost.: "*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali* "; sulla menzionata riforma costituzionale si vedano, *ex multis*: CECCHETTI M., *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *forumcostituzionale.it*, 3/2021, 30; NICOTRA I. A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione: un segnale importante dopo il COVID*, in *federalismi.it*, 2021, 1; PORENA D., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione*, in *federalismi.it*, 13.05.2020, 318; FRACCHIA F., *L'ambiente nell'art. 9 della*

chimici e biologici, tali da permettere di garantire la vita della flora e della fauna; l'ambiente si può definire come insieme delle "*condizioni fisiche e chimiche di esistenza dell'essere vivente*"[18].

Una più recente evoluzione è stata impressa dalla normativa europea sul *climate change*, avente come esito lo strumento unionale del *Green Deal*[19] che ha fatto dell'Unione europea uno dei principali promotori globali del contrasto al cambiamento climatico. Quel piano ambientale europeo, focalizzando sul tema del cambiamento climatico (cioè dei danni al clima prodotti dai combustibili fossili), ha reso l'interesse ambientale declinabile in termini di *neutralità climatica*[20]. Così è stata avviata una riorganizzazione dei pubblici poteri che ha considerato la dimensione emergenziale dell'oggetto di tutela, mediante nuovi strumenti di salvaguardia ambientale[21].

Ambiente e paesaggio, invero, si collocano nella medesima dimensione fisica, il

---

Costituzione: un approccio in negativo, in *Diritto econ.*, 2022, 15; DI FIORE G., *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, in G. CORSO - F. G. SCOCA - A. RUGGERI - G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, II, 2022, 664; TRIPODINA C., *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2023, 459; CONTI G., *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2023, 908. Alcuni hanno prospettato che l'inserimento della tutela ambientale nell'art. 9 possa determinare un danno alla tutela paesaggistica; così SEVERINI G. – CARPENTIERI P., *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 2021; MONTEDORO G., *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2021, 29.

[18] Cfr.: SPANTIGATI F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 1999, 227.

[19] Il Patto verde europeo (o *Green Deal*) è un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa, entro il 2050. Prevede la presentazione di un piano di valutazione d'impatto per innalzare ad almeno il 50% l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea entro il 2030 e verso il 55% rispetto ai livelli del 1990. L'intenzione è quella di rivedere ogni legge in vigore, in materia di clima, e di introdurre nuove leggi sull'economia circolare, sulla ristrutturazione degli edifici, sulla biodiversità, sull'agricoltura e sull'innovazione. Per approfondire, si consultino: CHITI E., *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2021; MOLITERNI A., *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2021; BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2, 2022; CHITI E., *Il sistema amministrativo italiano alla prova del "Green Deal"*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2023; IANNELLA M., *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 24, 2022.

[20] La tesi è di BONOMO A., *Il potere del clima, Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, 2023, 5, che riconosce nell'introduzione del *Green Deal* l'affermazione del "*concetto di primazia ecologica ha segnato il superamento del tradizionale modello teorico dello sviluppo sostenibile, a favore dell'accoglimento di un nuovo approccio, da cui difficilmente si tornerà indietro, destinato a ridisegnare, in nome della transizione ambientale, il rapporto tra interesse ambientale, attività economiche e ruolo dei pubblici poteri*". Per approfondire: BUTTI L. – NESPOR S., *Il diritto del clima*, Sesto San Giovanni, 2022, *passim*.

[21] Cfr.: VALAGUZZA S., *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?* in *Dir. proc. amm.*, 2, 2021, 80; DELSIGNORE M., *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2022, 54; RAMAJOLI M., *Il cambiamento climatico tra "Green Deal" e "Climate Change Litigation"*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2021, 54; ZORZI GIUSTINIANI F., *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *federalismi.it*, 8, 2023.

territorio[22], sede di molteplici interessi e usi alternativi, talora in conflitto tra loro; a tal proposito, si è parlato di *tutele parallele di interessi differenziati*[23], laddove taluni interessi differenziati sono viepiù emersi in modo soprastante rispetto ad altri, quindi affidati alla protezione di Autorità diverse da quelle competenti per la tutela del paesaggio e per la pianificazione urbanistica[24].

In una prima fase della disciplina urbanistica, gli interessi differenziati, come quelli ambientali e paesaggistici, avevano un ruolo di eccezione rispetto alla pianificazione urbanistica. L'eccezionalità si è poi ridimensionata, contemperandosi la *gerarchia degli interessi* con la *gerarchia di piani*[25], e adeguandosi i piani urbanistici ai c.d. piani di settore; in seguito, anche tale impostazione è stata messa in parentesi, nel crescente condizionamento delle tutele differenziate.

Gli interessi ambientali sono stati viepiù valorizzati nell'ambito del procedimento di pianificazione, mediante la c.d. *valutazione ambientale strategica* (VAS)[26], quale prevista dalla Direttiva 2001/42/CE. La tutela ambientale è stata così integrata nel processo di

---

[22] "*Condividono il medesimo substrato materiale*", come afferma PRIMERANO G. A., in *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, 144.

[23] Cfr.: CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 441, dove si afferma che: "*il contenuto e l'oggetto della politica del territorio, e segnatamente della funzione di pianificazione territoriale generale (urbanistica), sono limitati dal fatto che una serie di attività (ad incidenza territoriale) e determinate specie di cose immobili, in quanto esprimono interessi pubblici differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio, sono a loro volta oggetto di funzioni pubbliche differenziate rispetto a quest'ultima e imputate a soggetti o ad organi espressamente preposti dalla legge alla loro cura*". Si veda anche la definizione data da STELLA RICHTER P., in *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 244: "*l'interesse differenziato è, per definizione, un interesse intrinseco a certi immobili, che è oggetto di dichiarazione e di protezione che assume una posizione prioritaria rispetto ad ogni altro, così da condizionare in modo vincolante le scelte urbanistiche relative a quel bene*".

[24] Così CHIRULLI P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, 51.

[25] Quanto alla *gerarchia dei piani*, va detto che i piani urbanistici seguono un principio *a cascata*, per cui ogni piano deve rispettare le direttive di quello sovraordinato. Essa si articola su tre livelli: 1) il livello regionale territoriale (è il piano di area vasta, come il PTR o il piano paesaggistico; definisce le linee guida strategiche per la tutela dell'ambiente, le grandi infrastrutture e l'assetto generale); 2) il livello provinciale o sovracomunale (come quello dei PTCP - piani territoriali di coordinamento provinciali che mediano tra le direttive regionali e le esigenze dei singoli Comuni); 3) il livello comunale, espresso dallo strumento operativo del piano urbanistico generale o del P.R.G., cioè della dettagliata disciplina delle zone edificabili, delle aree verdi, dei servizi; a questo livello si agganciano i piani attuativi, PUA, che regolano le lottizzazioni specifiche. Quanto alla *gerarchia degli interessi*, va detto che essa regola il bilanciamento degli interessi contrapposti; l'interesse di maggior valenza costituzionale o di dimensione territoriale più ampia prevale su quello minore o locale. Oggi, quella separazione formale è in evoluzione, orientandosi verso un principio di integrazione. Sempre più spesso si assiste a una codecisione tra livelli territoriali (Stato, Regione, Comune) e a una prevalenza dell'interesse che di volta in volta risulta prioritario per il bene pubblico (ad es.: la *transizione ecologica* o la *rigenerazione urbana*), superandosi la rigida distinzione, a favore di accordi di programma e conferenze di servizi. Cfr.: MATTEUCCI S., *Urbanistica e ambiente*, in G. P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011; PORTALURI P. L., *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 204.

[26] La VAS (*valutazione ambientale strategica*) e la VIA (*valutazione d'impatto ambientale*) sono procedure tecnico-amministrative, disciplinate dal citato d.lgs. n. 152/2006, finalizzate a garantire la sostenibilità ambientale di piani e progetti. La VAS valuta piani e programmi territoriali a livello preventivo, mentre la VIA analizza l'impatto di specifici progetti di opere.

ISSN 2036-7821

valutazione degli interessi, a fini pianificatori.

Avuto riguardo al paesaggio, è risultata più complessa la distinzione tra tutele differenziate e urbanistica, in quanto la dimensione territoriale è rimasta preminente, tanto da creare concorrenza con il governo urbanistico[27]. La sola prospettiva gerarchica si è appalesata insufficiente, essendo necessaria l'integrazione degli interessi, attuabile tramite tecniche di copianificazione e negoziazione, ovvero realizzando bilanciamenti di interessi, basati non sulla superiorità dell'Amministrazione titolare dell'interesse, bensì sulla solidità delle argomentazioni tecniche e logiche[28].

Da tempo, la dottrina amministrativistica va affermando che la tutela ambientale disvela crescenti tensioni giuridiche nell'ordinamento[29], per il suo complesso rapporto con la tecnologia avanzata ma anche con altri valori di rango costituzionale[30].

Assume rilievo, a tal riguardo, l'analisi della dimensione sistemica dell'ambiente, "*nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto*"[31]. In particolare, stante la crescente centralità della tutela ambientale, il tema - che sarà oggetto del presente studio - della produzione di energie rinnovabili[32] per il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei in materia di clima e la realizzazione di un sistema energetico sostenibile, si scontra con la tutela del paesaggio e con i limiti della pianificazione urbanistica[33].

2. Il conflitto tra paesaggio e ambiente, in tema di fonti d'energia rinnovabile.

[27] Dopo una prima fase, in cui gli interessi differenziati sono stati considerati "statici" (così CERULLI IRELLI V., *op. cit.*, 386), si prese atto della trasformazione della tutela del paesaggio in "dinamica", in seguito al superamento della dimensione estetizzante del paesaggio. Sul punto, si veda MORBIDELLI G., *Ancora dei tormentati rapporti tra Regioni e legge Galasso*, nota a Corte cost. sentenza n. 437/1991, in *Giur. cost.*, 1991, 3656, che rintraccia la maggiore complessità nella distinzione tra urbanistica e paesaggio in "*due evoluzioni convergenti: da un lato, l'affermarsi dell'urbanistica come pianificazione dell'intero territorio, e non solo dell'*urbs *e della sua espansione, dall'altro il superamento, per effetto soprattutto del noto saggio di Predieri, dell'equivalenza tra paesaggio e bellezze naturali, e l'affermarsi della nozione totalizzante di paesaggi, sia come forma del paese, creato dall'azione cosciente e sistematica della comunità che vi è insediata (ambiente 'costruito'), sia come ambiente naturale*".

[28] Cfr.: COMPORTI G. D., *Piano paesaggistico*, in *Enc. dir., Annali*, V, Milano, 2012, 1070.

[29] Cfr., *ex multis*: MOLITERNI A., *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *Riv. quadr. dir. Amb.*, 3, 2020, 256.

[30] Sempre più spesso le questioni poste dal diritto dell'ambiente sono "*una sonda nella teoria generale della scienza giuridica*". Cfr.: SPANTIGATI F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 1999, 236.

[31] Cfr.: Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *cortecostituzionale.it*.

[32] Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 per "*energia rinnovabile*" si intende l'energia "*proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, termico e fotovoltaico, e geotermica, energia dell'ambiente, energia mareomotrice, del moto ondoso e altre forme di energia marina, energia idraulica, biomassa, gasi di discarica, gas residuati da processi di depurazione e biogas*".

[33] Cfr.: DELSIGNORE M., *Ambiente*, in *Enc. dir. I tematici, "Funzioni amministrative"*, diretto da B. G. MATTARELLA - M. RAMAJOLI, Milano, 2022, 46; MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, *passim*.

ISSN 2036-7821

Si possono ravvisare settori strettamente pertinenti alla tutela ambientale (come la *gestione dei rifiuti* e la *riduzione dell'inquinamento*) ed altri afferenti a questioni di regolazione paesaggistica, come la valorizzazione dei *centri storici*. Ma sono numerose le situazioni in cui sussiste la compresenza di entrambe le tutele[34]. Tra i casi in cui il bilanciamento tra interessi opposti è più difficile vi è quello dell'insediamento di impianti di *fonti di energia rinnovabile* (FER)[35]; per essi ambiente, paesaggio e pianificazione urbanistica di sovente entrano in conflitto tra loro[36].

Lo sviluppo degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è uno dei settori che genera il maggior numero di attriti tra l'ambiente e il paesaggio[37], rendendo immediatamente percepibile la diversità di approccio tra i due campi che, seppur confinanti e assimilabili, rimangono distinti[38].

Nella prospettiva storica, le transizioni energetiche sono sempre eventi epocali, talora catastrofici[39], ed anche oggi - com'è dato a tutti di constatare - è in corso un radicale cambiamento, legato alla crisi globale dei combustibili fossili.

Le fonti rinnovabili non esauriscono il fabbisogno energetico, ma contribuiscono a un efficiente modello di produzione di energia elettrica[40]. La tensione verso lo sviluppo

---

[34] Cfr.: AMOROSINO S., *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2022, 263.

[35] Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha sottolineato la difficoltà delle norme in materia "*volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica*", poiché "*per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia... Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità*"; così Corte cost. 13 maggio 2022, n. 121, in *cortecostituzionale.it*.

[36] Per un approfondimento del conflitto tra ambiente e paesaggio si vedano: BALDINI B., *Transizione energetica, ambiente e tutela del patrimonio culturale: un recente orientamento del Consiglio di Stato*, in *Ist. Fed.*, 2, 2023, 417-418; CARPENTIERI P., *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *federalismi.it*, 13, 2023, 109.

[37] Per un *excursus* giurisprudenziale, si veda BEVILACQUA D., *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2024, che individua quattro categorizzazioni del contenzioso sulle energie rinnovabili.

[38] La difficoltà di giungere a una definizione univoca di "ambiente" viene evidenziata primariamente dal noto saggio di GIANNINI M. S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973; a seguire, la medesima questione è riproposta da: PERICU G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, 1987, 189; FERRARA R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA - M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 19; FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215; MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, 1122; quest'ultimo è netto nell'indicare come la ricerca di una definizione giuridica sia inutile, sottolineando che l'ambiente può essere considerato un *medium* linguistico attraverso il quale viene fatto un rinvio allusivo ai singoli beni. Al contrario, in CARAVITA B. – MORRONE A., *L'ambiente e i suoi confini*, in B. CARAVITA - A. MORRONE - L. CASSETTI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, si suggerisce che la definizione di ambiente vada ripresa dalle scienze ecologiche, prospettando una visione olistica dei sistemi naturali e del loro equilibrio.

[39] Si pensi al passaggio dal legno al carbone del XIX secolo, e quello dal carbone al petrolio nel XX secolo.

[40] Cfr.: CLARICH M., *Energia*, in *Enc. dir. I tematici, "Funzioni amministrative"*, diretto da B. G. MATTARELLA - M. RAMAJOLI, cit., 438.

ISSN 2036-7821

delle fonti rinnovabili si inserisce nell'attuale contesto della crisi energetica[41], della quale l'approvvigionamento rappresenta il principale problema. Le politiche volte alla parità tra costi di produzione dell'energia da fonte rinnovabile e costi di acquisto da fonti tradizionali (c.d. *grid parity*[42]), hanno già da tempo determinato un'enorme crescita del settore delle rinnovabili, con conseguenti nuovi problemi normativi ed esegetici[43].

In dottrina, la distinzione tra ambiente e paesaggio, ricostruita in prospettiva esegetica, è tuttora molto dibattuta[44]. La ricomposizione di opposte esigenze è stata tradizionalmente attuata tramite il bilanciamento, secondo i criteri indicati dalla nota sentenza della Corte cost. n. 85 del 2013[45].

Nondimeno, trovare un equilibrio, senza un adeguato contesto normativo che individui le priorità, era e rimane una pratica di difficile esercizio[46].

Il segnalato contrasto tra le tutele (paesaggistica e ambientale), in tema di rinnovabili, evidenzia da subito un connotato: gli impianti di rinnovabili, come quelli di produzione energetica da fonte eolica e fotovoltaica, sono caratterizzati da un certo qual impatto sul patrimonio paesistico[47], che risulta amplificato dalla notevole diffusione di essi in alcune Regioni italiane, piuttosto che in altre[48].

Sul punto, le posizioni dottrinali divergono: c'è ancora chi ritiene che l'interesse alla

---

[41] Per approfondire, si veda: SANDULLI A., *La crisi energetica tra coordinamento europeo e interesse nazionale*, in *Munus*, 3, 2022.

[42] In energetica, la *grid parity* (parità di griglia) è il punto in cui l'energia elettrica prodotta per mezzo di impianti alimentati a fonti energetiche rinnovabili ha lo stesso prezzo dell'energia prodotta tramite fonti energetiche convenzionali cioè le fonti fossili, o fonti energetiche alternative come il nucleare. A valle dell'emanazione della Strategia energetica nazionale SEN 2017 da parte del MISE, nel contesto della quale si possono osservare obiettivi di rilievo per quanto riguarda la produzione fotovoltaica all'interno del *mix* di produzione di energia elettrica (72 TWh al 2030 da confrontare con i 24,8 TWh prodotti nel 2017) - ha preso sempre più consistenza il concetto di *market-parity* in concorrenza con quello di *grid parity*. Cfr.: TRIZZINO G., *Verso la* grid parity*: i sistemi di incentivazione delle rinnovabili energetiche*, in *alternativasostenibile.it*; ZORZOLI G. B., *I due volti del mercato energetico*, EGL, 2011, *passim*.

[43] Così CARTEI G. F., *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Dir. econ.*, 3, 2013, 590.

[44] Sul lungo cammino del riconoscimento costituzionale della tutela dell'ambiente si veda AMIRANTE D., *L'ambiente "preso sul serio". Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo. Speciale*, 2019, 1-3.

[45] Reperibile in *cortecostituzionale.it*. In quell'occasione, la Corte costituzionale ha sottolineato che tra tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione esiste un rapporto di integrazione reciproca per cui non si riconosce la possibilità di individuare la prevalenza di uno di essi sugli altri, coniando il principio che "*non esistono diritti tiranni*". Per approfondire, si veda: BUTTI L., *"Ambiente come diritto fondamentale" e "non esistono diritti tiranni": come la Corte costituzionale concilia questi due princìpi*, in *Riv. giur. ambiente*, 45, 2023.

[46] Per approfondire le tematiche nei termini degli interessi sensibili si vedano le considerazioni di MARTINES F., *La "non decisione" sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17-bis della l. 241/90*, in *Dir. amm.*, 3, 2018, 747; e MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili. Alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 4, 2017, 621.

[47] Così AMOROSINO S., *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2011, 753, il quale evidenzia come la complessità del profilo in esame è data dal confliggere di valori protetti dall'ordinamento il cui ordine di prevalenza non è predeterminato in maniera netta dal legislatore.

[48] Ad esempio, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna.

ISSN 2036-7821

base della realizzazione dell'impianto energetico sia solo quello economico del soggetto privato, volto a creare investimenti produttivi[49]; per contro, la tesi maggioritaria sostiene che l'interesse da prendere in considerazione sia quello pubblico di tutela ambientale; conseguentemente, il bilanciamento da attuare non sarebbe tra l'art. 9 e l'art. 41 Cost.[50], ma tra l'art. 9 Cost., nei termini della tutela paesistica, e il medesimo art. 9 Cost., riformato sui principi ambientali, nonché rafforzato, a tenore degli artt. 11 e 117 Cost., dal contesto europeo e internazionale[51].
La giurisprudenza amministrativa, per lungo tempo, ha sottolineato la prevalenza della tutela paesistica in forza dell'art. 9 Cost.[52], in particolare nell'ambito amministrativo, dove veniva escluso che l'interesse paesistico potesse essere sottoposto a bilanciamenti[53]; molte sentenze, a tal riguardo, hanno configurato "*la tutela del paesaggio come valore massimo*"[54], rispetto agli altri interessi di rilevanza costituzionale. Detta giurisprudenza ha cioè sempre riconosciuto la primazia all'interesse di tutela del paesaggio, affermando che il sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di assenso (o diniego) agli impianti produttivi di energia sia limitato[55], potendo incidere, *ab extrinseco*, solo nei casi in cui l'Amministrazione abbia agito in maniera incoerente, irragionevole, aberrante[56]. Tale posizione ha determinato, in giurisprudenza, una sostanziale intangibilità della valutazione

[49] Cfr.: CARPENTIERI P., *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *giustiziainsieme.it*, 2021.

[50] Sul piano del bilanciamento tra paesaggio ed energie rinnovabili nei termini di attività produttiva si è concentrato DE LEONARDIS F., *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 891.

[51] Cfr.: SANTINI M., *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. e app.*, 3, 2020, 301, il quale parla di prevalenza di un conflitto tra due interessi entrambi di protezione, da distinguere dagli interessi di produzione.

[52] "*La tutela del paesaggio assurge a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente*". Così Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, (punti 2 e 3 in diritto), in *Giur. cost.*, 2006, 1841.

[53] Cfr.: Cons. Stato, Sez. VI, n. 5536/2022; Cons. Stato, Sez. IV, n. 2640/2021, reperibili entrambi in *giustizia-amministrativa.it*. In senso contrario la giurisprudenza costituzionale, dopo la sentenza Corte cost. n. 367/2007, che sostiene l'applicabilità della valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti, chiarendo che molti beni hanno una doppia valenza, ambientale e paesaggistica, altri vanno ascritti a un solo ambito di tutela.

[54] Cfr.: AMOROSINO S., *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, cit., 270.

[55] Cfr.: CROCE M., in *Il sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche ambientali: tra attività conoscitiva e rappresentazione degli interessi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2019, 55, parla di *selfrestraint* del giudice; a pag. 67, si legge che: "*il timore del giudice amministrativo di invadere la sfera delle decisioni di opportunità riservata alla pubblica amministrazione sembra eccessivo laddove (come si è visto) esclude con argomentazioni ricorsive - e quasi affermando una 'presunzione di legittimità' del provvedimento - anche l'indagine sul merito tecnico del provvedimento. Per evitare di sostituire 'surrettiziamente' la propria opinabile valutazione a quella svolta dall'amministrazione, il giudice rinuncia, infatti, all'esame delle questioni tecniche, rendendo così difficile accertare non l'opinabilità ma la stessa plausibilità e ragionevolezza tecnica della scelta operata in sede amministrativa*".

[56] Nella sentenza Cons. Stato, Sez. VI, n. 1903/2020 si afferma che: "*nel caso in cui la decisione amministrativa sia stata incoerente, irragionevole, frutto di errore tecnico, ovvero risulti icto oculi in contrasto con la realtà di fatto*"; rispetto alle valutazioni scientifiche "*è sindacabile in sede giudiziale... fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga fuori dall'ambito della opinabilità*"; così pure Cons. Stato, Sez. VI, n. 4466/2018 e Cons. Stato, Sez. VI, n. 3870/2019, tutte reperibili in *giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

paesaggistica[57].

L'art. 17-bis della legge n. 241/1990 - a tenore del quale, decorso inutilmente il termine per la valutazione richiesta, questa s'intende tacitamente espressa in senso favorevole - prevede, al comma 3, uno speciale silenzio-assenso per l'acquisizione di assensi, concerti, nulla osta comunque denominati di Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali[58]. Con riguardo al procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 d.lgs. n. 42/2004, il potere autorizzatorio appartiene alla Regione, ma spetta alla Soprintendenza statale di rendere un parere sulla proposta di provvedimento dell'Amministrazione competente. All'interno di detto meccanismo di cogestione del potere pubblicistico tra Soprintendenza e Regione, alla stregua di un'interpretazione sistematica di quella disposizione di legge (in particolare secondo quanto espressamente previsto dal primo periodo del comma 9 del citato art. 146), a seguito del decorso del termine per l'espressione del parere da parte della Soprintendenza, l'organo statale non è privato della possibilità di rendere un parere tardivo; tuttavia il parere, in tal modo espresso, perderebbe il proprio valore vincolante e dovrebbe essere motivatamente valutato dall'Amministrazione preposta al rilascio del titolo[59].

Avuto riguardo al tema delle *fonti di energia rinnovabile* (FER), le questioni interpretative diventano persino più complesse.

Va detto, a tal proposito, che la prima disciplina organica della materia delle rinnovabili si rinviene nel d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (recante l'*attuazione della Direttiva n. 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*)[60]. Nel contesto delineato dal

---

[57] Nella sentenza Cons. Stato, Sez. IV, n. 2640/2021, si legge che: "*alla funzione di tutela del paesaggio... è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione di altri interessi, ancorché pubblici*".

[58] Il comma 3 del citato art. 17-bis così detta: "*3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito*".

[59] Ne consegue che, se nel corso di una prima fase (*che si esaurisce con il decorso del termine di legge*), l'organo statale può, nell'esercizio dei suoi poteri di cogestione del vincolo, emanare un parere vincolante dal quale l'Amministrazione deputata all'adozione dell'assenso finale non potrà discostarsi (comma 8), l'Amministrazione procedente "*provvede sulla domanda di autorizzazione*" (comma 9), essendo pertanto legittimata all'adozione dell'autorizzazione prescindendo dal parere della Soprintendenza. Questo assetto, stando la sentenza n. 2640 del 29 marzo 2021 del Consiglio di Stato (reperibile in *giustizia-amministrativa.it*), non potrebbe essere stravolto dal meccanismo del silenzio-assenso introdotto dall'art. 17-bis della legge n. 241/1990.

[60] Il d. lgs. 387/2003 è stato in parte modificato dal d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (di "*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*") che, nel recepire la nuova direttiva 2009/28/CE ("*sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*"), non

ISSN 2036-7821

legislatore del 2003, ferma la tendenziale possibilità di installare impianti FER su tutte le aree del territorio nazionale, si attribuiva a Regioni e Province autonome il compito di individuare - attraverso una valutazione di primo livello - *aree non idonee* all'installazione di specifiche tipologie di impianti, previo svolgimento di adeguata istruttoria[61] che desse conto delle ragioni di incompatibilità con gli obiettivi di protezione di altri interessi meritevoli di tutela, tra i quali era espressamente richiamato il paesaggio[62]. La scelta del legislatore del modello dell'autorizzazione unica[63], come è stato riconosciuto in giurisprudenza[64], esprimeva un *favor* verso la produzione di energie rinnovabili[65], segno di un progetto che ambiva al raggiungimento di un obiettivo d'interesse generale, cioè della riduzione di emissioni inquinanti, "*attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale*"[66].

L'art. 12, comma 10, del citato d.lgs. 387/2003 prevedeva che, in Conferenza unificata, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, fossero approvate Linee-guida ministeriali[67], volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio.

In attuazione di tali Linee-guida, e nel rispetto dei principi in esse contenuti, le Regioni procedevano all'indicazione di aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

Nell'interpretare l'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, le perplessità maggiori sorsero tra chi affermava una compatibilità tra gli interessi e chi invece evidenziava la primarietà

---

ha tuttavia apportato alcuna modifica all'art. 12, sulla razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative per la costruzione e l'esercizio di impianti FER.

[61] Sulla riserva di procedimento amministrativo, si veda Corte cost., sentenza n. 121/2022, reperibile in *cortecostituzionale.it*.

[62] Si veda T.a.r. Sardegna, sez. II, 23.10.2020, n. 573 (reperibile in *giustizia-amministrativa.it*), secondo cui «*Il favor del legislatore per la collocazione di impianti di energie rinnovabili (con principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili), può arretrare quando sussistano, in concreto, importanti elementi di natura paesaggistico-archeologica da preservare; è pertanto legittima una disciplina regionale che preveda (mediante individuazione dei valori, dei beni e degli elementi sensibili da preservare) aree "non idonee" in prima battuta, garantendo nel contempo una fase di analisi "in concreto" dello specifico progetto (anche in caso di area "non idonea") e senza, pertanto, escludere a priori che questo possa essere valutato (per le specifiche caratteristiche) compatibile*».

[63] Per approfondire, si veda: AMOROSINO S., *Semplificazioni procedimentali "frenate" e "a geometria variabile": il PUA (provvedimento unico ambientale) ed il PAUR (provvedimento autorizzatorio unico regionale)*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2021.

[64] Cfr.: Cons. Stato, 2 settembre 2021, n. 6195, commentata da LAZZARI S., *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2022.

[65] Così, MOLITERNI A., *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 18, 2017, 5.

[66] Cfr.: par. 4 della sentenza Corte cost. n. 267 del 2016, reperibile in *cortecostituzionale.it*.

[67] Le Linee-guida nazionali sono state adottate, circa sette anni dopo la legge del 2003, nel 2010 (D.M. 10 settembre 2010, pubblicato in GU n. 219 del 18 settembre 2010). Nel contesto del sistema delineato dall'articolo 12 d.lgs. 387/2003, le Linee-guida sono *"poste a completamento della normativa primaria in settori squisitamente tecnici (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina "uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)" (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)"* (cfr.: Corte cost., n. 27/2023, reperibile in *cortecostituzionale.it*).

ISSN 2036-7821

delle norme in tema di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico[68]. Il quadro prospettato dal citato art. 12 sembrò definire un governo multilivello[69], dove lo Stato fissava i principi fondamentali[70].

Le Linee-guida ministeriali del 2010 riservavano al livello regionale la possibilità di individuare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, ma la diffusa inerzia regionale ha lasciato agli operatori il compito di individuare aree dove realizzare tali opere, determinando in una prima fase un comportamento che è stato definito di *land grabbing*[71].

Invero, Regioni e Province autonome, per i due terzi, sono rimaste prive di piani, mentre quelle che avevano predisposto un Piano territoriale paesaggistico regionale l'hanno fatto in modo adeguato[72].

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale si è limitata a sottolineare l'impossibilità delle Regioni di sospendere le procedure autorizzatorie, a causa dei vincoli ulteriori rispetto alla normativa statale[73] ed ha messo in rilievo che le Regioni non hanno il potere di "*provvedere autonomamente all'individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa*"[74].

La Corte costituzionale si è pronunciata, in numerose occasioni, dichiarando l'illegittimità di leggi regionali che, in violazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 387/2003, come completati dalle Linee-guida ministeriali, prevedessero divieti arbitrari e indiscriminati di localizzazione di impianti di produzione di energia da

---

[68] La ricostruzione è di TONOLETTI B., *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in *L'Attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, a cura di E. BRUTI LIBERATI - M. DE FOCATIIS - A. TRAVI, Milano, 2022, 92.

[69] Cfr.: SANTINI M., in *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. e app.*, 3, 2020, 302; l'Autore conia, a tal proposito, la definizione di "*statuto di specialità delle rinnovabili*".

[70] Durata massima del procedimento in 180 giorni, natura di pubblico interesse degli impianti, compatibilità urbanistica *ex lege* con talune aree, come quelle agricole.

[71] Il *land grabbing* (accaparramento di terre) è il discusso fenomeno economico di acquisizione su larga scala di vaste estensioni di terreni agricoli nei Paesi in via di sviluppo, per convertire terreni di sussistenza in monocolture per l'esportazione o per altri usi, alcuni dei quali nocivi. Cfr.: GIARMANÀ E., *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo del suolo*, in *ambientediritto.it*, 3, 2022, 30; CAPORALE F., *Land grabbing e diritto amministrativo. I diritti umani come rimedio all'accaparramento delle risorse naturali e il loro impatto sulle amministrazioni nazionali*, in *Munus*, 3, 2018, 864, dove si approfondisce il tema, parlando di "*natural resources grabbing*" rispetto alle crisi energetica e climatica, che hanno determinato un incremento della domanda di energia rinnovabile, in particolare l'Autore sottolinea come il sistema dei diritti umani può essere un rimedio, elaborando nuovi strumenti di controllo e sanzione.

[72] È il caso della Regione Puglia che ha utilizzato criteri vaghi di disfavore verso gli impianti rinnovabili, omettendo l'indicazione topografica delle aree idonee. Sul punto si rimanda a: AMOROSINO S., *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, cit., 267.

[73] Cfr.: Corte cost. 27 ottobre 2022, n. 221 e Corte cost. n. 27 del 2023 (reperibili in *cortecostituzionale.it*) che censurano la proroga della Regione Abruzzo nell'individuazione delle aree idonee. Per un commento dell'ultima sentenza si veda: BEVILACQUA D., *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti "ambientali" alla prova della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2023.

[74] Così Corte cost. 13 maggio 2022, n. 121, reperibile in *cortecostituzionale.it*.

ISSN 2036-7821

fonti rinnovabili. Così, ad esempio, la Consulta (con la sentenza n. 308/2011[75]) ha escluso che il legislatore regionale potesse procedere autonomamente all'individuazione di siti nei quali non fosse consentita la costruzione di impianti FER, potendo ciò avvenire solo sulla base delle Linee-guida nazionali. La stessa Consulta, con la sentenza n. 168/2010, ha affermato che «*non è consentito alle "Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa" e ciò in quanto l'adozione delle Linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*»[76].

Ancora, il giudice delle leggi ha statuito che, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni fosse consentito soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei "*in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti*" (sentenza n. 13/2014)[77], in quanto il c.d. *principio di massima diffusione* delle FER "*trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003*" (sentenza n. 224 del 2012)[78].

La problematica dell'insediamento degli impianti di energia rinnovabile, ancorché posta in termini di interesse pubblico riconosciuto, non era risolta dalle fonti normative le quali non coglievano appieno le esigenze e le peculiarità di ciascun caso specifico; il compito di declinare gli interessi ricadeva sulle singole Amministrazioni[79], come riconosciuto dalla Corte costituzionale[80] e dalla

[75] Cfr.: Corte cost, 11 novembre 2011 n. 308, in *cortecostituzionale.it.*

[76] Cfr.: Corte cost., 6 maggio 2010 n. 168, in *cortecostituzionale.it.*

[77] Cfr.: Corte cost., 13 gennaio 2014 n. 13, in *cortecostituzionale.it.*

[78] Cfr.: Corte cost., 11 ottobre 2012 n. 224, in *cortecostituzionale.it.* La giurisprudenza costituzionale ha, dunque, escluso la legittimità di leggi regionali che prevedano limiti generali all'installazione degli impianti, riguardanti l'intero territorio regionale, anche solo mediante la previsione di distanze minime, sul presupposto che tali disposizioni siano in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore statale.

[79] Il ruolo dell'Amministrazione pubblica è particolarmente importante. Sul punto, cfr.: SPUNTARELLI S., *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 1, 2023, dove si sottolinea che: "*Nello Stato a diritto amministrativo italiano a fronte della fissazione degli obiettivi politici e normativi il perseguimento degli interessi pubblici concreti è assegnato alle amministrazioni deputate alla scelta della soluzione più adeguata, opportuna e imparziale, nella singola vicenda, secondo regole codificate e principi di carattere costituzionale e generale che presiedono al corretto espletamento del potere discrezionale*". Sul tema, SPANTIGATI F., in *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 1999, 235, affermava che l'interesse pubblico "*è il risultato a posteriori individuato dall'amministrazione nell'equilibrio degli interessi in conflitto secondo la qualità dei valori*". Dello stesso avviso GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2017, 22, il quale sottolinea come il bilanciamento tra i valori costituzionali in ambito ambientale è da individuare nella gestione amministrativa di tali problemi.

[80] Cfr., da ultimo: Corte cost. 7 luglio 2021, n. 177, reperibile in *cortecostituzionale.it*, dove si afferma che: "*una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore*

giurisprudenza amministrativa[81]. Sul tema è intervenuto, più di recente, il legislatore nazionale: con l'art. 20 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 (c.d. decreto Red II[82]), è stata modificata la disciplina autorizzatoria[83], adottandosi un nuovo modello basato sull'individuazione preventiva, tramite decreti ministeriali, di *zone idonee* all'insediamento delle fonti di energia rinnovabile[84].

Nel disegno del legislatore del 2021, il bilanciamento tra i contrastanti interessi pubblici è affidato a nuovi decreti ministeriali[85]; l'art. 20 citato dispone che, basandosi sui decreti ministeriali, le Regioni debbano provvedere alla concreta identificazione delle aree idonee.

---

valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, *sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011)*". Nella sentenza Corte cost. 27 ottobre 2022, n. 221 (ivi reperibile) la Consulta specifica che: "*è soltanto nella sede del procedimento unico delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003... che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela*".

[81] Cfr., *ex multis*: Cons. Stato n. 8167 del 2022; Cons. Stato n. 5019 del 2023, reperibili in *giustizia-amministrativa.it*.

[82] L'Unione europea è sempre stata sensibile ai temi del riscaldamento globale, della protezione dell'ambiente e del mercato unico dell'energia. Gli obiettivi condivisi, come già osservato, sono la decarbonizzazione delle produzioni energetiche, la sicurezza e la resilienza energetica, un nuovo sviluppo dell'industria e dei trasporti, la creazione di un mercato europeo unico e liberalizzato, con maggiori diritti per i cittadini. Si sono susseguite diverse Direttive europee, a cominciare dalle RED I (Direttiva 2009/28), seguita dalla RED II (Direttiva 2018/2001), per arrivare infine alla RED III (Direttiva 2023/2413). La RED I fissava gli obiettivi 20-20-20 (ridurre le emissioni del 20%, portare le rinnovabili al 20% dei consumi finali, migliorare l'efficienza energetica del 20%). La RED II aumentava al 32 % il *target* dei consumi finali da rinnovabili. La RED III aggiorna gli obiettivi sulle rinnovabili per i consumi finali, che salgono al 42,5% entro il 2030. Sono di conseguenza introdotti vincoli europei più ambiziosi per edilizia (+1,1% annuo), industria (+1,6% annuo), trasporti (+29%), riscaldamento/raffreddamento (+1,1% annuo). In pratica ciò equivale al raddoppio del ritmo attuale di installazione di rinnovabili in UE. Ciò è possibile solo con un contemporaneo massiccio sviluppo delle reti, un ampio ricorso agli accumuli, una maggiore elettrificazione dei consumi, insieme a una semplificazione ed accelerazione delle procedure burocratiche. Parallelamente, le Istituzioni U.E. si sono occupate dei diritti energetici dei cittadini (Direttive 2019/944 e 2019/2161) e della liberalizzazione del mercato elettrico (Direttiva 2009/72). La transizione energetica richiede il coinvolgimento non solo delle realtà economico-sociali, ma anche dei cittadini-utenti, che dovrebbero potersi aggregare per migliorare la loro situazione energetica, installando rinnovabili, usando meglio l'energia prodotta e partecipando alle opportunità di mercato.

[83] Per approfondire, si vedano: SPUNTARELLI S., *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 1, 2023; TONOLETTI B., *op. loc. cit*.

[84] La norma riporta "*criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili*".

[85] Circa il bilanciamento degli interessi, si legge che: "*nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica*".

ISSN 2036-7821

Il decreto Red II, assumendo la complessità del metodo prefissato di individuazione delle aree idonee, definite con il supporto dei decreti ministeriali, adottati in sede di Conferenza unificata, istituisce un meccanismo provvisorio[86], ulteriore esempio di individuazione tramite norma primaria.
Rilevante è la disciplina dell'individuazione delle c.d. *aree idonee* di cui all'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, con cui il legislatore statale ha inteso superare la prospettiva negativa, dettata dall'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 e dalle Linee-guida 2010, recanti i criteri di individuazione delle *aree non idonee*[87].
Stando alla giurisprudenza della Consulta[88]: a) l'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021 si colloca nel sistema - introdotto da quel decreto - di individuazione delle aree in cui sia consentita l'installazione di impianti a fonti rinnovabili; b) con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 e dal conseguente D.M. 10 settembre 2010 (*Linee-guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*), contenenti principi e criteri di individuazione delle aree non idonee; c) le Regioni sono chiamate a individuare le aree idonee all'installazione degli impianti, sulla scorta di principi e criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20; d) l'individuazione delle aree idonee deve avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente, in relazione a quelle non idonee, bensì con legge regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20[89].

3. Il Testo unico sulle rinnovabili.

In quel complesso contesto è intervenuto, da ultimo, il d.lgs. n. 190 del 25 novembre 2024 (c.d. Testo unico sulle rinnovabili) che ha ridefinito i regimi amministrativi per

[86] Sul punto la disciplina è stata aggiornata dagli artt. 12 e 18, D.L. n. 17/2022, convertito in legge n. 34 del 2022, prevedendo l'aggiornamento delle Linee-guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili e ampliando l'elenco delle aree considerate *ope legis* idonee all'istallazione degli impianti; in particolare, vengono considerate idonee le aree ferroviarie e delle società concessionarie autostradali. Il comma 8 dell'art. 20 così come modificato e integrato individua le aree idonee *ex lege* tra: "*a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento... b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate... c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali; c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale... 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale... 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti... 3) le aree adiacenti alla rete autostradale*".

[87] Si vedano, in argomento: Corte cost. nn. 58/2023 e 27/2023, richiamate da Corte cost. n. 103/2024 (tutte reperibili in *cortecostituzionale.it*).

[88] Cfr.: Corte cost. n. 103/2024, che richiama Corte cost. nn. 58/2023 e 27/2023 (reperibili in *cortecostituzionale.it*).

[89] Numerose Regioni hanno adottato provvedimenti legislativi e, in qualche caso, atti regolamentari di attuazione. Tra le altre: DGR Basilicata n. 617 del 20.10.2025; DGR Calabria n. 312/2025, L.R. Lombardia n. 8/2025, DGR Piemonte n. 10-1331/2025, DGR Puglia n. 1271/2025, DGR Sardegna n. 45-1/2025, L.R. Toscana n. 28/2025, DGR Umbria n. 883/2025, DGR Veneto n. 794/2025.

ISSN 2036-7821

la costruzione e l'esercizio degli impianti FER[90], oltre che per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento degli impianti medesimi e per le opere connesse o infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio di essi. Ciò è avvenuto in dichiarata attuazione della Direttiva UE 2023/2413 (c.d. RED III)[91].
Il Testo unico si propone di aggregare in unico corpo tutte le disposizioni concernenti l'impiego di energie rinnovabili, al fine di superare la disomogenea e vasta disciplina previgente[92]. L'obiettivo della riforma del 2024 è stato quello di assicurare la massima

[90] Lo ha fatto in attuazione della delega di cui all'art. 26, commi 4 e 5, lett. b) e d), legge 5 agosto 2022, n. 118 ("*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*"), cioè della delega al governo ad adottare "*uno o più decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche ai fini dell'adeguamento della normativa vigente al diritto dell'Unione europea, della razionalizzazione, del riordino e della semplificazione della medesima normativa, della riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini e delle imprese e della crescita di competitività del Paese*"; il tutto nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) ricognizione e riordino della normativa vigente in materia di fonti energetiche rinnovabili, al fine di conseguire una significativa riduzione e razionalizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari e di assicurare un maggior grado di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti, in considerazione degli aspetti peculiari della materia; b) coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche di attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando le modificazioni necessarie a garantire o a migliorare la coerenza della normativa medesima sotto il profilo giuridico, logico e sistematico; c) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina in materia di fonti energetiche rinnovabili concernente ciascuna attività o ciascun gruppo di attività; d) semplificazione dei procedimenti amministrativi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili, anche mediante la soppressione dei regimi autorizzatori, razionalizzazione e accelerazione dei procedimenti e previsione di termini certi per la conclusione dei procedimenti, con l'obiettivo di agevolare, in particolare, l'avvio dell'attività economica nonché l'installazione e il potenziamento degli impianti, anche a uso domestico; e) aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione della digitalizzazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa; f) adeguamento dei livelli di regolazione ai livelli minimi richiesti dalla normativa dell'Unione europea.

[91] Leggasi, a tal proposito, la nota n. 83 che descrive l'evoluzione delle Direttive europee in materia di rinnovabili.

[92] La normativa che si intende riunificare e omogeneizzare nel citato *Testo unico rinnovabili* è quella di cui alle seguenti fonti: Direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica le Direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944, sul miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione; Regolamento delegato (UE) 2024/1364 della Commissione europea, del 14 marzo 2024, sulla prima fase dell'istituzione di un sistema comune di classificazione dell'Unione per i centri dati; Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la Direttiva 2012/27/UE; Regolamento (UE) n. 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso; la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante norme in materia di procedimento amministrativo; la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità*; il d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, recante *Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi*; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, recante *Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*; D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*; D.L. 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, recante *Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica*; d.lgs. 19 dicembre 2003, n. 379, recante *Disposizioni in materia di remunerazione delle capacità di produzione di energia elettrica*; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*; D.L. 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, recante *Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica*; la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante

ISSN 2036-7821

diffusione agli impianti di produzione FER "*mediante la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina dell'Unione europea*"[93]. Il principio di massima diffusione degli impianti FER emerge dal marcato *favor* del legislatore verso le rinnovabili[94].

Ciò, beninteso, dovrebbe avvenire nel rispetto della tutela di valori fondamentali come ambiente, biodiversità, ecosistemi, beni culturali, paesaggio, equa ripartizione nella diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio, e di principi quali la sussidiarietà, la ragionevolezza, la proporzionalità, il risultato, la celerità, l'omogeneità della disciplina procedimentale sul territorio nazionale[95], il non aggravamento degli oneri[96]; per non dire di altri principi di riferimento, parimenti postulati e importanti, quali fiducia, affidamento, pubblicità, trasparenza, partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, garanzia di concorrenza fra

---

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante *Norme in materia ambientale*; la legge 23 luglio 2009, n. 99, recante *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*; il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, recante *Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*; il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, recante *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*; D.L. 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, recante *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*»; il D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, recante *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*; IL D.L. 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante *Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*; IL D.L. 29 settembre 2023, n. 131, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2023, n. 169, recante *Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio*; il D.L. 9 dicembre 2023, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2024, n. 11, recante *Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*; D.L. n. 63/2024 (c.d. *Decreto Agricoltura*, convertito in legge n. 101/2024), disciplinante l'installazione di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole.

[93] Cfr.: art. 1 d.lgs. n. 190/2024. Sul tema, cfr.: MURATORI A., *La nuova disciplina dei siti idonei all'insediamento di impianti produttivi di energia rinnovabile*, in *Ambiente & Sviluppo*, 3/2026, 6; SPINA G., *Testo unico rinnovabili. Transizione energetica*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9/2026, 563; BRUTI LIBERATI E., *Transizione energetica e politiche pubbliche*, in *Giorn. diritto amm.*, 6, 2024, 745,

[94] In quest'ottica, va letta la novella normativa di cui al D.L. 21 maggio 2025, n. 73 (recante *Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti*), che, all'art. 13, reca modifiche al d.lgs. n. 190/2024 (in particolare all'art. 12).

[95] Sul punto, va rammentato che il Testo unico rinnovabili prevede esplicitamente che le Regioni e gli Enti locali (fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) si adeguino, entro 18 mesi, ai principi ivi riportati (art. 2).

[96] Al riguardo, in particolare, è previsto che al fine di assicurare l'effettiva riduzione degli oneri amministrativi e regolatori a carico degli operatori economici, non possono essere richieste dalle Amministrazioni o dai privati gestori di pubblici servizi dichiarazioni, segnalazioni, comunicazioni o autorizzazioni già in possesso dei medesimi soggetti (art. 2).

operatori economici[97], digitalizzazione delle procedure amministrative[98]. È tutto un sistema valoriale che, in via ottativa, dovrebbe presiedere all'installazione degli impianti FER, pur restando sullo sfondo del principio di massima diffusione.
In linea con l'obiettivo di razionalizzare, riordinare e semplificare le procedure, l'intervento normativo del Testo unico sulle rinnovabili, reca l'abrogazione delle disposizioni con esso incompatibili, in un elenco non esaustivo, riportato all'allegato D) del d.lgs. n. 190/2024, con la precisazione che eventuali rinvii ad altre disposizioni concernenti la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili s'intendono riferiti allo stesso d.lgs. n. 190/2024[99].
Di poi, il D.L. 21 novembre 2025, 175, il d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178 e il D.L. 20 febbraio 2026 n. 21 hanno operato una reiterata novellazione del citato d.lgs. n. 190/2024, determinando il quadro normativo oggi vigente.
In particolare, il D.L. n. 175/2025 (c.d. *Decreto Aree Idonee*, convertito in legge 15 gennaio 2026 n. 4) ha individuato le *aree idonee* a ospitare impianti FER, con *iter* accelerato. Il d.lgs. n. 178/2025 ha introdotto per gli impianti FER un ampliamento del campo di applicazione a *impianti di accumulo e elettrolizzatori*, nonché la soppressione di taluni riferimenti subordinati alla normativa edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001[100]. Il D.L. n. 21/2026 (c.d. *Decreto Energia*, convertito nella legge n. 49/2026) ha inciso, in modo significativo, sulle regole di accesso alla rete e sul coordinamento dei procedimenti autorizzativi[101].

---

[97] Cfr.: SPINA G., *Transizione energetica – testo unico rinnovabili*, cit., 563.

[98] Cfr.: art. 5, comma 2. Rileva al riguardo, in particolare, la piattaforma unica digitale *SEUR*, istituita ai sensi dell'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 199/2021 per la presentazione delle istanze (di cui all'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 28/2011) in tema di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, realizzata e gestita dal GSE.

[99] Cfr.: art. 15. Si segnala che il precedente art. 14 prevede, tra l'altro, che entro 120 giorni le Linee-guida nazionali - per l'autorizzazione degli impianti FER di cui al D.M. 10 settembre 2010, nonché il D.M. adottato ai sensi dell'art. 25, comma 6-bis, d.lgs. n. 199/2021 in tema di prescrizioni per la posa in opera degli impianti di produzione di calore da risorsa geotermica, destinati al riscaldamento e alla climatizzazione di edifici e alla produzione di energia elettrica - vengano adeguate alle nuove disposizioni. Si precisa, altresì, sempre a norma dello stesso art. 14 d.lgs. n. 190/2024, che l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita nei limiti di cui all'art. 20, comma 1-bis, d.lgs. n. 199/2021 e che in caso di violazione delle disposizioni del detto comma 1-bis è irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria, di importo compreso tra euro 1.000 e euro 100.000 (art. 11, d.lgs. n. 190/2024).

[100] Il correttivo di cui al d.lgs. n. 178/2025, sempre in attuazione della legge delega n. 118/2022, ha inteso favorire una disciplina più autonoma, con obblighi specifici per titoli edilizi, ove necessari; ha rafforzato il ruolo della piattaforma digitale SUER, quale strumento unico per la gestione delle procedure amministrative FER, con modelli unici per PAS (*procedura abilitativa semplificata*) e AU (*autorizzazione unica*); a tenore della novella del 2025, gli interventi in *aree idonee* o in *zone di accelerazione* sono considerati compatibili con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi, con l'obbligo, ove necessario, di acquisire titoli edilizi per interventi edilizi connessi.

[101] In particolare, il D.L. n. 21/2026: a) ha introdotto, nel d.lgs. 190/2024, l'art. 10-bis che demanda ad ARERA (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) l'aggiornamento, entro 180 giorni, delle condizioni tecnico-economiche di connessione, prevedendo meccanismi di allocazione trasparente della capacità e la possibilità di rilasciare soluzioni, anche oltre i limiti teorici dei nodi di rete, subordinandone l'efficacia all'effettivo avanzamento autorizzativo dei progetti, con decadenza automatica, in assenza di titolo e rimodulazione dei corrispettivi; b) sul piano procedurale, ha rafforzato la logica di integrazione tra titoli energetici, ambientali ed edilizi, imponendo entro 90 giorni non solo la presentazione della PAS (*procedura amministrativa semplificata*) o

Principio oltremodo rilevante, come si è accennato, è quello dell'*omogeneità della disciplina procedimentale sull'intero territorio nazionale*[102].
All'uopo, basti ricordare che la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" (art. 117, comma 3, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali previsti dal d.lgs. n. 387/2003, nonché alle adottande Linee-guida, vincolanti per le Regioni, in quanto integranti, in settori tecnici, il completamento della normativa primaria[103]. Pertanto, le modalità attuative della legge statale, dotate di natura inderogabile, devono essere applicate in modo omogeneo e uniforme in tutta Italia[104].

4. La tripartizione dei regimi.
Il d.lgs. n. 190/2024 conferma, nell'ottica dei principi di chiarezza e linearità della normativa, insiti nel generale principio di semplificazione amministrativa, che i regimi amministrativi per la realizzazione degli interventi FER sono tre[105], vale a dire: a) l'attività libera; b) la procedura abilitativa semplificata (PAS); c) l'autorizzazione unica (AU).
L'attività libera[106] - Gli interventi minimi, realizzabili secondo il regime dell'attività libera sono riportati nell'allegato A) al d.lgs. n. 190/2024; in tali casi, la realizzazione non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso e il soggetto proponente non è tenuto a presentare alcuna certificazione, segnalazione o dichiarazione alle Amministrazioni pubbliche[107], ferma restando la

dell'AU (*autorizzazione unica*), ma anche l'avvio della VINCA (*valutazione di incidenza ambientale*) o la richiesta del titolo edilizio, così da concentrare nella fase iniziale tutti i presupposti autorizzativi; c) ha altresì ridefinito, in senso estensivo, la nozione di *intervento*, includendovi la costruzione e l'esercizio di impianti con relative opere connesse, e disciplinando gli interventi di sviluppo della rete su iniziativa del gestore, con preferenza per le soluzioni localizzative semplificate; d) sul fronte operativo, ha ampliato il *perimetro dell'edilizia libera*, comprendendovi il rifacimento integrale degli impianti fotovoltaici in aree industriali, anche con variazione di potenza, e delineando un sistema più efficiente, caratterizzato da maggiore selettività e rigore procedurale.

[102] Sul punto, basti ricordare che il Testo unico prevede esplicitamente che le Regioni e gli Enti locali (fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) si adeguino, entro 18 mesi, ai principi ivi riportati (art. 2).

[103] Finora, il Governo non ha emanato le nuove Linee-guida, sicché quelle tuttora vigenti sono le Linee-guida adottate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, del Ministero sviluppo economico di concerto con Ministero dell'ambiente e Ministero beni culturali. Le Regioni, da parte loro, hanno adottato omologhi provvedimenti legislativi e regolamentari di attuazione. Tra le altre: DGR Basilicata n. 617 del 20.10.2025; DGR Calabria n. 312/2025, L.R. Lombardia n. 8/2025, DGR Piemonte n. 10-1331/2025, DGR Puglia n. 1271/2025, DGR Sardegna n. 45-1/2025, L.R. Toscana n. 28/2025, DGR Umbria n. 883/2025, DGR Veneto n. 794/2025.

[104] Su tale obbligo di uniformità si è pronunciata anche la Consulta. Cfr.: Corte cost. nn. 286 e 86/2019, 69/2018, 106/2020, 258/2020, 177/2021, 77/2022, 121/2022, reperibili in *Corte costituzionale – Sito ufficiale*.

[105] Cfr.: art. 6.

[106] Cfr.: art. 7.

[107] Salvo le varie previsioni specifiche dettate dall'art. 7 (tra cui il rispetto delle disposizioni urbanistiche e del T.U. edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001, la specifica disciplina in tema di tutela dei beni culturali e del paesaggio,

produzione di un apposito *modello unico*[108]; la citata normativa dispone che i progetti relativi agli interventi di cui all'allegato A) non siano sottoposti alle valutazioni ambientali di cui al titolo III, parte seconda, d.lgs. n. 152/2006, ferme restando le disposizioni in materia di valutazione d'incidenza (di cui all'art. 5 D.P.R. n. 357/1997); vengono conseguentemente modificati gli allegati alla parte seconda del Testo unico dell'ambiente (T.u.a., di cui al d.lgs. n. 152/2006), secondo quanto previsto dall'art. 13 d.lgs. n. 190/2024, recante le regole di coordinamento con la disciplina in materia di valutazioni ambientali; in tema di sanzioni amministrative, la violazione dell'art. 7, comporta una sanzione amministrativa pecuniaria, da euro 500 a euro 30.000[109].

La procedura abilitativa semplificata[110] – Per la realizzazione degli interventi di media portata, di cui all'allegato B), si applica la PAS (*procedura abilitativa semplificata*); il ricorso ad essa, già dalla prima stesura della norma[111], è precluso al proponente, nel caso in cui lo stesso non abbia la *disponibilità delle superfici* per l'installazione dell'impianto, ovvero *in assenza della compatibilità degli interventi* con strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti; in tal caso, l'intervento è assoggettato al regime dell'autorizzazione unica; in via generale, dal punto di vista procedurale, il soggetto proponente è tenuto a presentare al Comune un apposito *modello unico*, mediante piattaforma digitale *SUER*, corredato dai documenti elencati all'art. 8[112]; qualora non venga comunicato al soggetto proponente un espresso provvedimento di diniego, entro il termine di trenta giorni dalla presentazione del progetto, il titolo abilitativo s'intende perfezionato senza prescrizioni; il titolo abilitativo decade in caso di mancato avvio della realizzazione degli interventi, entro un anno dal perfezionamento della PAS, nonché in caso di mancata conclusione dei lavori nei tre anni dall'avvio della realizzazione degli interventi; la normativa dispone, altresì, che i progetti relativi agli interventi di cui all'allegato A) non siano sottoposti alle valutazioni ambientali (di cui al titolo III, parte seconda, d.lgs. n. 152/2006), restando ferme le disposizioni in materia di valutazione d'incidenza (di cui all'art. 5 D.P.R. n. 357/1997); vengono modificati gli allegati alla parte seconda del

---

delle aree naturali protette e dei siti della rete *Natura 2000* e quanto previsto in caso di interferenze con opere pubbliche o di interesse pubblico).

[108] Si tratta, in sostanza, dell'estensione gli interventi in questione del modello unico semplificato adottato ai sensi dell'art. 25, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 199/2021, relativo al modello unico semplificato di cui al D.M. Ministro dello sviluppo economico 19 maggio 2015, che (recante "*Approvazione del modello unico per la realizzazione, la connessione e l'esercizio di piccoli impianti fotovoltaici integrati sui tetti degli edifici*" e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 maggio 2015, n. 121 disciplina "*la semplificazione delle procedure per realizzare piccoli impianti fotovoltaici integrati sugli edifici, razionalizzando altresì lo scambio di informazioni fra Comuni, gestori di rete e GSE*".

[109] Cfr.: art. 11.

[110] Cfr.: art. 8.

[111] Novellata dall'art. 7, comma 1, lett. a), d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178.

[112] Con la precisazione, tra l'altro, che nel caso di progetti rientranti nel campo di applicazione della valutazione di incidenza di cui all'art. 5, D.P.R. n. 357/1997, il proponente deve acquisire le relative determinazioni prima della presentazione al Comune del progetto stesso.

ISSN 2036-7821

T.u.a., come previsto dall'art. 13, d.lgs. n. 190/2024, recante le regole relative al coordinamento con la disciplina in materia di valutazioni ambientali; la violazione dell'art. 8 comporta, in via generale (fermo restando il ripristino dello stato dei luoghi), una sanzione amministrativa pecuniaria, da euro 500 a euro 30.000[113].

L'autorizzazione unica[114] - Il più articolato procedimento dell'AU (*autorizzazione unica*) riguarda gli interventi più grandi e complessi, di cui all'allegato C)[115] del d.lgs. n. 190/2024; il soggetto proponente deve, in tal caso, presentare, sempre mediante la piattaforma *SUER*, un'istanza redatta secondo un modello precompilato[116], alla Regione territorialmente competente, o all'Ente delegato dalla Regione, per la realizzazione degli interventi di cui all'allegato C), sezione I, nonché al Ministero dell'ambiente, per la realizzazione degli interventi di cui all'allegato C), sezione II; a tale istanza vanno uniti gli elaborati documentali e progettuali previsti dalle normative di settore per il rilascio di autorizzazioni, intese, licenze, pareri, concerti, nulla-osta, assensi, comunque denominati, inclusi quelli per le valutazioni paesaggistica, culturale, di impatto ambientale e per gli eventuali espropri per pubblica utilità, ove necessari ai fini della realizzazione degli interventi, nonché l'asseverazione di un tecnico abilitato che dia conto, in maniera analitica, della qualificazione dell'area, ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021; è prevista l'indizione di una conferenza di servizi[117]; la determinazione motivata favorevole di conclusione della detta conferenza costituisce *provvedimento autorizzatorio unico* e, recandone indicazione esplicita: a) comprende il provvedimento di VIA o verifica di assoggettabilità a VIA, ove occorrente; b) comprende tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza di Amministrazioni e gestori di beni e servizi pubblici interessati, necessari alla costruzione e all'esercizio delle opere relative agli interventi autorizzati; c) costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico[118]; d) reca *"l'obbligo al ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto*

[113] Cfr.: art. 11.

[114] Cfr.: art. 9.

[115] Tale regime autorizzatorio è quello originariamente disciplinato dall'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, esplicitamente abrogato dal d.lgs. n. 190/2024.

[116] Si tratta del modello adottato ai sensi dell'art. 19, comma3, d.lgs. n. 199/2021, novellato dall'art. 14, d.lgs. n. 190/2024.

[117] Il termine per la conclusione dell'apposita conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data della prima riunione (sospeso, per un massimo di sessanta giorni, nel caso di progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA o per un massimo di novanta giorni, nel caso di progetti sottoposti a VIA).

[118] In tal caso, è precisato che il parere del Comune è rilasciato nell'ambito della conferenza di servizi e, nel caso di proprio motivato dissenso, al comune è data la possibilità di ricorrere al rimedio in opposizione di cui all'art. 14-quinquies, legge n. 241/1990, recante la disciplina dei rimedi per le Amministrazioni dissenzienti in sede di conferenza di servizi. In argomento, si segnala che recente giurisprudenza (fattispecie in tema di impianto di produzione di biometano - LNG, alimentato da biomassa), sebbene con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione unica dettata dall'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ha affermato, in merito al rapporto tra autorizzazione unica *ex* art. 12, d.lgs. n. 387/2003 e poteri dei Comuni di governo del territorio e vigilanza sull'attività edilizia, l'incompetenza del Comune ad azionare quei poteri di secondo grado, tra cui quello di decadenza, sui titoli edilizi che normalmente gli competono (cfr.: Cons. Stato n. 2355/2025).

ISSN 2036-7821

esercente a seguito della dismissione dell'impianto… nonché le eventuali compensazioni ambientali a favore dei Comuni"[119].

Avuto riguardo all'autorizzazione unica, va detto che questo tipo di provvedimento introduce una nuova tipologia di atti, non dissimile dal provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), di cui all'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che si applicava prima della riforma e che riuniva in un unico procedimento tutti gli atti di assenso, autorizzazioni (es. AIA, AUA), pareri e nulla osta richiesti dalle normative di settore. Tra il PAUR che si applicava prima ai grandi impianti FER (e si applica tuttora a molti altri tipi di impianti industriali) e la AU vi è scarsa differenza, dal punto di vista sostanziale e procedimentale, sicché si può affermare che la disciplina non sia davvero mutata e che AU e PAUR siano pressoché la medesima cosa.

5. I nuovi principi in materia di impianti FER.

Le novelle intervenute sul d.lgs. n. 190/2024 (cioè il D.L. n. 175/2025, il d.lgs. n. 178/2025 e il D.L. n. 21/2026) hanno confermato la descritta tripartizione dei regimi amministrativi per la realizzazione degli interventi FER (tra attività libera, PAS e autorizzazione unica).

La tripartizione va meglio esplicitata con la descrizione di alcuni dei principi introdotti dalla normativa, come interpretati dalla giurisprudenza già pronunciatasi al riguardo, principi dai quali si ricavano le necessarie indicazioni operative, al fine di orientarsi nella complessa disciplina.

Uno dei nuovi principi è quello del *divieto di frazionamento dell'intervento progettato*, laddove il frazionamento sia inteso a eludere la differenziazione dei regimi. L'art. 6 d.lgs. n. 190/2024 dispone, a tal riguardo, che, ai fini della qualificazione dell'intervento e della relativa disciplina amministrativa allo stesso applicabile, rileva l'eventuale cumulo tra differenti istanze presentate, dovendosi reputare come unica la domanda parcellizzata, avente a oggetto la medesima area, ovvero presentata dal medesimo soggetto, identificabile come unico centro di interessi[120]. Da tale principio

[119] È inoltre previsto che: a) nel caso degli interventi di cui all'allegato C, sez. II, il provvedimento autorizzatorio unico è rilasciato, previa intesa con la Regione o le Regioni interessate; b) il Ministero della cultura partecipa al procedimento, nel caso in cui gli interventi in questione siano localizzati in aree sottoposte a tutela, anche *in itinere*, ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 (Codice beni culturali e di paesaggio) e non siano sottoposti a valutazioni ambientali; c) nel caso di progetti sottoposti a valutazioni ambientali, il soggetto proponente ha facoltà di richiedere all'Autorità competente per le valutazioni ambientali che il provvedimento di VIA o verifica di assoggettabilità a VIA sia rilasciato al di fuori del procedimento unico; la violazione dell'art. 9 comporta, in via generale (fermo restando il ripristino dello stato dei luoghi), una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 150.000 (cfr.: art. 11).

[120] Ulteriori disposizioni in merito al contrasto all'artato frazionamento dell'intervento si rinvengono, in tema di attività libera, all'art. 7, comma 3, secondo i quali le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono disciplinare l'effetto cumulo derivante dalla realizzazione di più impianti, della medesima tipologia e contesto territoriale, che determina l'applicazione del regime autorizzatorio più oneroso rispetto a quello attivato dal proponente.

ISSN 2036-7821

di decumulo e non parcellizzazione dell'intervento discende, a giudizio di certa giurisprudenza, che anche l'Amministrazione procedente non possa scorporare da un progetto di impianto una parte per approvarne solo un segmento[121].

Ulteriore principio rilevante, sempre di derivazione unionale, è quello, cui già si è accennato, della *massima diffusione degli impianti FER*, integrante il c.d. *favor* del legislatore verso le rinnovabili.

In tale ottica può leggersi, con evidenti ricadute pratiche sui procedimenti e regimi autorizzativi, la previsione per cui i detti interventi (di costruzione, modifica, potenziamento, rifacimento di impianti FER, opere connesse e relative infrastrutture) sono considerati "*di pubblica utilità, indifferibili e urgenti*"[122], possono essere ubicati anche in zone classificate agricole[123] e, in sede di ponderazione degli interessi, sono considerati "*di interesse pubblico prevalente*" ai sensi dell'art. 16-septies, Direttiva UE 2018/2001[124]. A tale principio si ispira altresì la speciale disciplina delle c.d. "*zone di accelerazione*"[125].

---

[121] Più precisamente, il T.a.r. Emilia Romagna, nella sentenza n. 133 del 17.03.2026 (reperibile in *giustizia-amministrativa.it*) nel caso di una PAS per impianto fotovoltaico, con opere di connessione su corsi d'acqua pubblici e su un mappale comunale, ha affermato che: a) i corsi d'acqua e il mappale comunale interessati da viabilità interna, cavidotti e scarichi di meteoriche sono beni demaniali o comunque beni pubblici destinati a uso pubblico, la cui utilizzazione (anche mediante attraversamento con viabilità e cavidotti) costituisce utilizzazione costante del bene pubblico; b) l'istanza di concessione su tali beni deve precedere l'istanza di PAS, costituendone un presupposto, ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 190/2024; c) l'art. 8, comma 4, va letto nel senso che la nozione di "impianto" comprende anche le opere connesse tecnicamente e strutturalmente necessarie all'efficienza complessiva, sicché la 'legittima disponibilità' richiesta deve riguardare anche le superfici e le risorse interessate da tali opere quando insistono su beni demaniali/pubblici; d) è legittima la dichiarazione di improcedibilità della PAS in assenza della concessione *ex* art. 10, non potendo la concessione essere rinviata a un momento successivo.

[122] Cfr.: art. 2, comma 1; si veda altresì la disciplina di cui all'art. 10, relativo alla disciplina dettata per il caso in cui ai fini della realizzazione degli interventi sia necessaria la concessione di superfici e, ove occorra, di risorse pubbliche.

[123] Cfr.: art. 2, comma 1.

[124] Ciò, a norma dell'art. 3, comma 1, "*salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali*" (anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, recante la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili). Basti qui ricordare che l'art. 16-septies, Dir. Ue 2018/2001, dispone, in estrema sintesi, che 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.

[125] Cfr.: art. 12. Al riguardo, si segnala il recente intervento normativo di cui all'art. 13, D.L. n. 73/2025 che, in vigore dal 21 maggio 2025 e in attesa di essere convertito in legge, ha novellato il detto art. 12, d.lgs. n. 190/2024 in questione, in ossequio al principio di massima diffusione degli impianti FER, con l'obiettivo "*di garantire il raggiungimento degli obiettivi riguardanti l'energia da fonti rinnovabili delineati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) per l'anno 2030, nonché l'attuazione della Riforma 1 della Missione 7 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*". In particolare, la riforma ha modificato l'art. 12, novellandone il comma 5 (con la previsione secondo cui "*in relazione alle zone di accelerazione individuate ai sensi del comma 7-bis, resta ferma la possibilità per le regioni e le province autonome di indicare, nelle definizione dei Piani, ulteriori impianti a fonti rinnovabili, nonché gli impianti di stoccaggio e le altre opere previste dal primo periodo del presente comma*"), inserendovi i nuovi commi 5-bis e

ISSN 2036-7821

Tutto, però, deve avvenire nel rispetto del bilanciamento degli interessi contrapposti in sede amministrativa.

Infatti, il principio della massima diffusione degli impianti di energia a fonti rinnovabili, trova eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, di tutela paesaggistico-ambientale, di assetto urbanistico del territorio[126], con la precisazione che la compresenza dei diversi interessi costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, poiché è in quella sede che deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia con ulteriori interessi di cui siano titolari singoli cittadini e comunità[127].

Ne segue, tra l'altro, che le motivazioni del diniego o di accoglimento con prescrizioni (di un'autorizzazione paesaggistica, in sede di VIA, ecc.) devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'Autorità preposta alla tutela del vincolo (in particolare paesaggistico) rilevi una generica minore fruibilità del bene sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica[128].

Pertanto, occorre una seria comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi, sottolineandosi l'importanza che siano sempre indicate le ragioni che, in concreto, ostino alla realizzazione dell'intervento e, soprattutto, i vantaggi comparativi della soluzione alternativa[129].

6. Interesse pubblico prevalente, aree idonee, zone di accelerazione.

Si è già accennato all'oggetto e alla finalità della riforma di cui al d.lgs. n. 190/2024 (come delineati nell'art. 1). Si è altresì detto dei principi generali che presiedono alla riforma (art. 2).

7-bis, nonché modificandone il comma 8 (con aggiunta della disposizione in base alla quale la procedura di valutazione ambientale strategica ivi prevista si svolge secondo le modalità di cui al d.lgs. n. 152/2006 per i piani sottoposti a valutazione ambientale strategica in sede statale, con applicazione dei termini procedimentali ridotti della metà). In materia è il caso di segnalare che secondo recente giurisprudenza l'introduzione di un criterio legislativo di priorità nella trattazione delle istanze, basato sulla maggiore potenza dell'impianto (l'art. 8, comma 1, T.u.a.) non può, di per sé solo, legittimare il mancato rispetto del termine di conclusione dei procedimenti (art. 25, comma 7, T.u.a.) incardinati con altre istanze; inoltre il gran numero di provvedimenti in corso presso le Amministrazioni competenti non può ridondare a danno del privato istante, né giustificare uno "*sforamento*" dei tempi normativamente imposti (cfr.: T.a.r. Sardegna n. 830/2024, che richiama Cons. Stato n. 1882/2024, reperibili in *giustizia-amministrativa.it*).

[126] Cfr.: Corte cost. n. 13/2014 e n. 224/2012, reperibili in *cortecostituzionale.it*.

[127] Cfr.: Corte cost. n. 69/2018, reperibile in *cortecostituzionale.it*.

[128] Cfr.: Cons. Stato n. 5159/2020 e n. 3696/2020, reperibili in *giustizia-amministrativa.it*. Allo stesso modo, motivazioni generiche e astratte non sono idonee a supportare il provvedimento di sottoposizione a valutazione di impatto ambientale. Inoltre, gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili devono reputarsi compatibili, in linea di principio, con la destinazione agricola dell'area, non risultando sufficiente il generico riferimento al consumo di suolo agricolo a ravvisare un impatto significativo tale da necessitare della VIA (cfr.: T.a.r. Molise n. 137/2024, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*).

[129] Sul punto, si rimanda, per approfondimenti, a SPINA G., "*Autorizzazioni rinnovabili: le recenti indicazioni della giurisprudenza*", on *AmbienteSviluppo*, 2, 2025, 76.

ISSN 2036-7821

L'art. 3 d.lgs. n. 190/2024, cristallizzando una di quei principi generali, tratta dell'*interesse pubblico prevalente*. È un concetto nuovo che sa di antico, poiché riporta in auge il criterio della *gerarchia degli interessi* che finora si riteneva doversi contemperare con quello della *gerarchia dei piani*.

In primo luogo, giova sgombrare il campo dal possibile equivoco di sovrapporre o identificare l'*interesse pubblico prevalente*, di cui all'art. 3 citato, con la "*pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza*" di cui al precedente art. 2, comma 2.

La dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza è l'atto amministrativo che avvia i procedimenti ablatori, ai sensi dell'art. 13 del Testo unico sulle espropriazioni per pubblica utilità (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327); essa vale ad autorizzare l'occupazione di beni privati per opere di interesse pubblico ed a fissare i termini per il decreto di esproprio, di solito coincidente con l'approvazione del progetto definitivo dell'opera.

Già l'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 387/2003 stabiliva che le opere "*per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti*"[130]. Eppure, come si è detto, il d.lgs. n. 387/2003 non stabiliva una vera e propria priorità o prevalenza dei progetti FER.

L'interesse pubblico prevalente è da ritenersi il presupposto concettuale per la dichiarazione di pubblica utilità, anzi esso integra un rinforzo di essa, nel senso che, in sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo un espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale (o salvo che vi siano prove evidenti di effetti troppo negativi del progetto su ambiente, tutela della biodiversità, paesaggio, patrimonio culturale e agricoltura)[131], gli interessi a presidio degli interventi di impianti FER sono considerati prioritari e sopraordinati ad altri interessi pubblici, come peraltro previsto dall'art. 16-septies della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018[132]. Tale principio dovrebbe orientare il bilanciamento dei valori giuridici.

L'impulso dell'Unione europea verso la transizione energetica ha condotto

[130] Il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che: "*come ha chiarito la Corte costituzionale … la predetta disposizione è espressione del "principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili" che discende direttamente dalle direttive europee in materia … e che conseguentemente la giurisprudenza esige che il giudizio di compatibilità ambientale per detti impianti sia svolto in modo analitico e puntuale e non mediante formule stereotipe … il Collegio non aderisce all'opzione dell'appellante che giunge ad interpretare il principio nel senso che l'interesse alla realizzazione degli impianti debba sempre considerarsi prevalente su quello alla tutela dell'ambiente, perché ciò comporterebbe di fatto la sterilizzazione (e, quindi, la negazione) del bilanciamento di interessi cui è istituzionalmente preposta l'autorità competente in materia di VIA (peraltro, anch'essa sulla scorta di specifiche direttive europee)*" (cfr.: Cons. Stato IV, 12.11.2021 n. 7550, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*).

[131] Tenendo, peraltro, conto di quanto espressamente previsto dall'art. 11-bis in tema di aree idonee, di cui si dirà più oltre.

[132] Cfr.: SPAGNUOLO VIGORITA R., CONTE G. B., PERSICO A., *La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Ceridap*, 3/2025, *passim*.

ISSN 2036-7821

all'introduzione di una sorta di presunzione di prevalenza dello sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili[133].

Inizialmente prevista come misura urgente e temporanea dall'art. 3 del Regolamento (UE) 2022/2577, la presunzione di interesse pubblico prevalente è stata confermata ed estesa, sotto il profilo temporale, dall'art. 1 della Direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. Direttiva RED III)[134], che ha imposto agli Stati membri di assicurare che essa sia sempre rispettata nell'ambito delle procedure autorizzative, per tutto il tempo necessario al conseguimento della neutralità climatica[135].

L'oggetto della presunzione si riferisce a pianificazione, costruzione, esercizio di impianti FER, di reti, di connessioni e di impianti di stoccaggio. In tal modo, è confermata *ex lege* la natura di interesse pubblico prevalente per installazioni e infrastrutture necessarie alla produzione e immissione in rete di energia da fonti rinnovabili.

La presunzione della prevalenza dell'interesse alla costruzione degli impianti FER opera come criterio di priorità nell'attività di comparazione e ponderazione degli interessi, orientando la discrezionalità nella fase decisoria dei singoli procedimenti verso scelte che considerino tendenzialmente recessivi gli interessi che si contrappongono alla transizione energetica, assicurando che il preminente interesse pubblico alla promozione di quest'ultima, protetto dall'ordinamento e promosso a livello programmatico e strategico (unionale e nazionale), si rispecchi congruamente in decisioni puntuali. Si tratta, tuttavia, di una presunzione relativa, che non esclude il bilanciamento a favore di altri interessi ma inverte l'onere della prova, gravando le Amministrazioni competenti di dimostrare, in modo stringente, che gli effetti positivi di un impianto FER, riconosciuti come prevalenti *ex lege*, siano concretamente neutralizzati da impatti talmente gravi, irreversibili, non mitigabili né compensabili, cioè negativi per altri valori, quali paesaggio e pianificazione urbanistica, da rendere intollerabile la realizzazione dell'impianto[136].

---

[133] Cfr.: CHIRULLI P., *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra "RePowerEU" e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2, 2024, 196; EROICO F., *Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime impressioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2024, 55.

[134] Con cui è stata modificata la Direttiva (UE) 2018/2001 (cd. RED II) attraverso l'inserimento di un nuovo articolo 16-septies.

[135] Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento 2018/1999/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, il conseguimento della neutralità climatica è un obiettivo vincolante da conseguire al più tardi entro il 2050 e comporta l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale. In dottrina, sull'azione di impulso dell'Unione tesa al perseguimento della neutralità climatica attraverso la promozione delle fonti rinnovabili, cfr.: FRACCHIA F., PANTALONE P., *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedimentali*, Napoli, 2022; VETRÒ F., *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 1, 2022, pp. 53 ss.; SCALIA F., *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetic*a, Torino, 2020, *passim*.

[136] Il nodo applicativo della questione risiede nel procedimento autorizzativo degli impianti e l'analisi della prima prassi applicativa, sia di alcune Amministrazioni che di alcuni organi giurisdizionali, sembra denotare un approccio restrittivo che nega l'applicazione diretta della presunzione, subordinandola a interventi legislativi o pianificatori.

ISSN 2036-7821

Non mancano aperture, in alcune pronunce del giudice amministrativo[137] che, portate alle loro conseguenze ultime, conducono all'effettivo riconoscimento dell'operatività della presunzione nei singoli procedimenti, in linea con la valenza *erga omnes* del Regolamento UE e con la Direttiva RED III, la quale è sufficientemente chiara, precisa e incondizionata nell'affermare la presunzione in funzione dell'obiettivo di accelerazione delle procedure autorizzative.

Affinché la detta presunzione realizzi il suo effetto utile, è necessario: a) chiarire i criteri per superare la presunzione, evitando che diventi mera enunciazione priva di conseguenze pratiche; b) armonizzare l'applicazione tra Amministrazioni e giudici, superando gli orientamenti difformi; c) monitorare la compatibilità con i controlimiti costituzionali e i principi ambientali UE, anche in vista di eventuali pronunce della Corte di Giustizia U.E. o della Corte costituzionale[138].

La presunzione s'innesta nella dialettica di composizione dei vari interessi, chiarendo che le rinnovabili hanno un effetto favorevole all'ambiente su scala vasta, laddove il funzionario pubblico che si occupa della pratica potrebbe indulgere a sopravvalutare l'impatto ambientale e territoriale del singolo impianto sul sito locale, dando prevalenza a esigenze particolaristiche di conservazione dello stato dei luoghi. L'Amministrazione, di contro, pur mantenendo il proprio potere discrezionale, deve riconoscere e considerare che la riduzione della CO2 nell'atmosfera è un obiettivo di impegno politico e giuridico prioritario, cui dare tendenziale prevalenza nel bilanciamento d'interessi nei singoli casi[139].

La Commissione europea ha valutato l'andamento dei Piani nazionali di energia e clima (PNIEC)[140], in vista degli obbiettivi da raggiungere entro 2030, rilevando che

[137] Cfr.: Cons. Stato n. 8260/2023; Cons. Stato n. 8261/2023; Cons. Stato n. 8262/2023 e Cons. Stato n. 8263/2023, reperibili in *giustizia-amministrativa.it*.

[138] Ai fini del singolo procedimento autorizzativo, non si tratta di sopprimere la necessaria ponderazione degli interessi in gioco, ivi inclusi quelli di natura ambientale e paesaggistica, posto che il bilanciamento tra gli interessi rimane il cardine dell'esercizio della discrezionalità spettante all'amministrazione per la scelta dei mezzi per raggiungere il risultato della transizione energetica, a fronte degli impatti sul territorio che possono determinare i singoli progetti. Né si intende avallare l'idea che la – invero intrinsecamente complessa e delicata – attività di semplificazione amministrativa (principio che anima anche il d.lgs. n. 190/2024) possa ridursi alla ricerca di decisioni automatiche e vincolate, secondo una costruzione dei rapporti tra semplificazione e discrezionalità in termini oppositivi, spogliando l'Amministrazione del potere di valutare in concreto la consistenza degli interessi pubblici e privati sottesi alla decisione.

[139] D'altro canto, alla luce degli eventi climatici sempre più estremi, risulta inadeguato l'approccio conservativo teso a salvaguardare un determinato luogo a danno del resto del mondo. A seguito della novità normativa, la P.A. dovrà dar conto di aver valutato accuratamente questa priorità unitamente agli altri interessi in gioco

[140] Il 21 gennaio 2020 è stato pubblicato il testo del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), predisposto dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e delle infrastrutture e trasporti. Il Piano recepisce le novità contenute nel D.L. n. 111/2019 (c.d. *Decreto Clima*) nonché quelle sugli investimenti per il *Green New Deal* previste nella legge di bilancio 2020. Il PNIEC è un documento strategico decennale che definisce politiche, misure e obiettivi dell'Italia per la transizione energetica, la decarbonizzazione, l'efficienza energetica e la sicurezza del sistema nazionale (fino al 2030). Cfr.: MITROTTI A., *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?* in *AmbienteDiritto*, 2/2024, 1.

sebbene i Paesi membri dell'U.E. mirino al raggiungimento degli anzidetti obiettivi, è necessaria l'applicazione rigorosa delle regole espansive introdotte dall'Unione, destinate a garantire l'aumento rapido della produzione di energia da fonti rinnovabili[141].

Nondimeno, l'effetto innovativo del nuovo principio sembra subire un ridimensionamento nell'esegesi testuale del d.lgs. n. 190/2024, in quanto la norma, cioè l'art. 3, comma 1, consente ancora un "*giudizio negativo di compatibilità ambientale*" quando vi siano prove evidenti "*di effetti negativi significativi dei progetti su ambiente, tutela della biodiversità, paesaggio, patrimonio culturale e settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali*"[142].

L'art. 3, comma 3, d.lgs. n. 190/2024 prova a risolvere a monte la questione della compatibilità, prevedendo un regime latamente derogatorio per le c.d. *aree idonee* individuate ai sensi del successivo art. 11-bis, ovvero per le zone di accelerazione, individuate dall'art. 12 dello stesso decreto.

Invero, già l'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199/2021 demandava a uno o più decreti ministeriali[143] il compito di stabilire principi per l'individuazione delle *aree idonee* all'installazione di impianti rinnovabili e alle singole Regioni, nell'esercizio della loro competenza concorrente, la concreta individuazione di tali aree nei territori di loro competenza (comma 4).

Nelle more dell'adozione di tali decreti, al fine di favorire il processo di decarbonizzazione, quindi di assicurare il rispetto degli impegni assunti a livello europeo, il comma 8 dell'art. 20 d.lgs. n. 199/2021 individuava aree idonee *ex lege*[144].

---

[141] Un'interpretazione del principio del prevalente interesse pubblico che faccia prevalere gli altri aspetti di tutela rispetto a quello di lotta ai cambiamenti climatici porterebbe al fallimento degli obiettivi che l'Unione si è proposta di realizzare, con ricadute negative sull'ambiente che si vorrebbe tutelare. I cambiamenti climatici in atto hanno procurato costantemente anche gravi danni economici, che la Commissione U.E. ha quantificato in 163 miliardi di euro, nel periodo 2021-2023. La presunzione di interesse pubblico prevalente costituisce importante strumento per favorire la transizione energetica, ma la sua effettività dipende dal bilanciamento rigoroso e motivato tra esigenze climatiche e tutela delle altre componenti sistemiche, fermo il riconoscimento di un'effettiva prevalenza della produzione di *energia pulita*, nel rispetto dei principi di legalità, proporzionalità e certezza del diritto.

[142] L'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 190/2024 prevede che: "2. *Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i casi in cui, per determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche, le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano, tenuto conto delle 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*". Viene cioè affidato a un adottando d.P.C.M. di decampare dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, per particolari tecnologie o progetti, in relazione alle previsioni del PNIEC. Il portato di recepimento della Direttiva RED III renderebbe, per converso, necessaria un'interpretazione più conforme al diritto U.E., valorizzante l'aspetto della mitigabilità e compensabilità dei danni.

[143] In attuazione dell'art. 20, comma 1, è stato adottato il D.M. 21 giugno 2024 contenente la *"disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per la installazione di impianti a fonti rinnovabili"*.

[144] Tra le aree idonee *ex lege*, l'art. 20, comma 8, lett. c-ter) individua anche le aree agricole purché racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e

ISSN 2036-7821

Nel sistema delineato dal citato art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021, si configuravano le seguenti possibilità: a) *aree idonee*, per cui si preveda un *iter* accelerato e agevolato dal punto di vista del procedimento per la realizzazione dei progetti FER di cui all'art. 22 d.lgs. n. 199/2021; b) *aree non idonee*, le cui caratteristiche siano incompatibili con specifiche categorie di impianti; c) *aree ordinarie*, in cui si applichino gli articolati e più complessi procedimenti autorizzatori e abilitativi[145].

Nel descritto contesto normativo, il previgente art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021 fungeva da disposizione transitoria, prevedendo che "*nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1*", fossero considerate idonee le aree elencate dalle lett. a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figuravano, alla lett. c-quater), "*le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto*"[146].

In applicazione dei principi già vigenti prima della riforma 2024, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 27/2023[147], aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale abruzzese con la quale era stato prorogato il termine per l'individuazione, da parte della Regione, delle aree non idonee, stabilendosi che, nelle more dell'individuazione di tali aree, fossero comunque sospese le installazioni non ancora autorizzate in aree agricole o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico, "*al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale*"[148].

---

commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere. Come rilevato da attenta dottrina, PEDUTO S., *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2024, 699, la pianificazione attraverso la individuazione di aree idonee consente una accelerazione dei procedimenti autorizzatori, anticipando il conflitto in sede pianificatoria e non nel singolo procedimento. Sul tema si veda anche: DI CAGNO A., *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico,* in *AmbienteDiritto*, 4/2022, 1.

[145] Cfr.: SANSOTTA E. C., *La localizzazione degli impianti FER nel paesaggio. Nota a Corte costituzionale sentenza n. 28 del 2025*, in AIC *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2025, 30.

[146] Al riguardo, è stata altresì affermata l'impossibilità per le Regioni di frapporre validamente alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio ostacoli non previsti dal legislatore statale e di intervenire direttamente in materia, anteriormente alla fissazione, con decreto ministeriale, dei "*principi e criteri omogenei*" per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti stessi (cfr.: Cons. Stato, n. 466/2025, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*). Con una disposizione di chiusura, il comma 6 dello stesso art. 20 prevedeva, nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte di leggi regionali, il divieto di disporre moratorie, ovvero di sospendere i termini dei procedimenti di autorizzazione; ciò, per assicurare il conseguimento degli obiettivi europei legati alla *transizione-verde* e il rispetto del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili.

[147] Cfr.: Corte cost. 23 febbraio 2023 n. 27, Reperibile in *cortecostituzionale.it*

[148] *Ibidem*. La moratoria prevista dalla legge regionale impugnata dinanzi alla Consulta, oltre a contrastare con il divieto previsto dal comma 6 di cui si è detto, a giudizio della Corte si poneva altresì in contrasto con il divieto di "*creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa*", con ciò violando il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili sia pure al dichiarato fine di tutelare e

Il principio di *massima diffusione delle rinnovabili* – come già detto - nasce dagli indirizzi unionali e trova conferma nell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, laddove si è imposta la previsione di procedimenti semplificati e accelerati per l'autorizzazione degli impianti FER, nel contempo vietando alle Regioni l'adozione di normative che pongano divieti inderogabili di realizzazione di quegli impianti; diversamente opinando, sarebbe stato rimesso alle Regioni il potere di individuare, caso per caso, attraverso valutazioni di primo livello, situazioni in cui l'interesse allo sfruttamento della energia da fonte rinnovabile fosse da considerarsi recessivo rispetto ad altri interessi costituzionalmente protetti e prevalenti, in base ai principi riconosciuti e presidiati a livello europeo[149].

La disciplina delle *aree non idonee*, di cui alle Linee-guida del 2010, era, dunque, già superata dal d.lgs. n. 199/2021, emanato in attuazione della Direttiva UE/2018/2001, prima che sopraggiungesse il citato d.lgs. n. 190/2024[150], inteso a semplificare ulteriormente l'installazione di impianti, nonché a promuovere la c.d. *transizione energetica*.

L'art. 11-bis d.lgs. n. 190/2024 è stato introdotto dal D.L. n. 175/2025 (c.d. *Decreto Aree Idonee*), recante *Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili*, convertito nella legge n. 15 gennaio 2026 n. 4[151].

A tenore di quella novella, ai fini della realizzazione di interventi FER sono *ex lege* considerati idonei: i siti già occupati da impianti FER, le aree di bonifica di siti contaminati, cave e miniere cessate, discariche di rifiuti, sedimi aeroportuali, beni del demanio militare, altri beni demaniali statali (come individuati dalla norma) e, limitatamente al fotovoltaico, stabilimenti industriali, aree di reti autostradali entro i 300 metri, coperture di parcheggi, invasi idrici in condizioni di degrado, aree agricole entro i 500 metri dalle aree industriali, artigianali e commerciali ed altre aree individuate come idonee con legge regionale (art. 11.bis), nonché aree di gestione dello spazio marittimo (per impianti *off-shore*), porti e piattaforme petrolifere in

salvaguardare un altro interesse pubblico rilevante legato alla protezione dell'ambiente e cioè il consumo del suolo.

[149] Si veda anche Cassazione civile, Sez. Un., 26.01.2023, n. 2404, reperibile in *cortedicassazione.it*. Occorre, in altri termini, assicurare un equilibrio costante tra sviluppo delle fonti rinnovabili, tutela del patrimonio culturale, del paesaggio e dell'ambiente, all'interno di ogni singolo procedimento.

[150] In attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118.

[151] Nel D.L. n. 175/2025, l'art. 2 detta disposizioni per l'individuazione delle *aree idonee* a ospitare impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) e per il raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In particolare, si riconduce all'interno del d.lgs. n. 190/2024 e se ne aggiornano la definizione e la disciplina: gli impianti agrivoltaici; le aree idonee all'installazione di impianti FER su terraferma (ora disciplinate da un nuovo articolo 11-bis del Testo unico rinnovabili); le aree idonee a mare (ora disciplinate da un nuovo articolo 11-ter del Testo unico rinnovabili); i regimi amministrativi semplificati per gli impianti in aree idonee (ora previsti dal nuovo articolo 11-quater del Testo unico rinnovabili); gli interventi realizzabili all'interno dei siti Unesco (ora previsti da un nuovo art. 11-quinquies del Testo unico rinnovabili); la piattaforma digitale per aree idonee e zone di accelerazione (cfr.: nuovo art. 12-bis del Testo unico rinnovabili); gli obiettivi di potenza aggiuntiva regionale per il raggiungimento dell'obiettivo di potenza complessiva da impianti FER prevista dal Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC, di cui al nuovo allegato C-bis al Testo unico rinnovabili).

ISSN 2036-7821

disuso (art. 11-ter)[152].

L'art. 12 d.lgs. n. 190/2024 prevede poi le c.d. *zone di accelerazione* di FER (*renewables acceleration areas* – RAA), le quali sono aree "*particolarmente adatte alla rapida messa in funzione di impianti, in virtù del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia non dovrebbe avere un impatto ambientale significativo in tali zone*".

Il concetto è stato introdotto nella normativa comunitaria dall'art. 15 della RED III, prevedendosi l'adozione di uno o più piani nazionali dedicati. Per ogni area, si devono individuare i tipi di tecnologia da sviluppare, con possibilità di escludere impianti di combustione a biomassa e centrali idroelettriche. I piani, che saranno elaborati da Regioni e Province autonome, dovranno dare la priorità alle superfici artificiali o edificate (come tetti e facciate di edifici, infrastrutture di trasporto e zone immediatamente circostanti, parcheggi, aziende agricole, siti di smaltimento rifiuti, siti industriali, miniere, corpi idrici artificiali, terreni degradati non utilizzabili per attività agricole)[153].

I piani regionali saranno sottoposti a VAS (*valutazione ambientale strategica*), come previsto dal comma 5-bis del citato art. 12. Nel contempo con d.P.C.M. dovrà essere adottato un Piano nazionale di individuazione delle zone di accelerazione (*ex* comma 6 art. 12 del Testo unico rinnovabili).

Le zone di accelerazione, così individuate, includeranno aree "*sufficientemente omogenee in cui la diffusione di uno o più tipi specifici di energia da fonti rinnovabili non comporti impatti ambientali significativi, tenuto conto della specificità della zona e della tipologia di tecnologia di energia rinnovabile*" (comma 7 art. 12)[154].

A tenore del comma 7-bis dell'art. 12, "*sono considerate zone di accelerazione, in relazione alle fattispecie progettuali di cui agli allegati A e B al presente decreto e in coerenza con il*

[152] Tali modifiche hanno funzione di coordinamento e armonizzazione della disciplina sulle aree idonee all'installazione di impianti FER, sicché vengono ricondotti all'interno del d.lgs. n. 190/2024 i rinvii prima contenuti in altre normative.

[153] La mappatura delle zone è affidata al Gestore servizi energetici (GSE) S.p.A. e sulla base di essa ciascuna Regione o Provincia autonoma, previo coinvolgimento egli Enti locali, adotterà un Piano di individuazione delle zone di accelerazione terrestri "*comprensive delle aree individuate ai sensi del comma 7-bis e che costituiscono il contenuto minimo inderogabile del Piano medesimo, per gli impianti a fonti rinnovabili e gli impianti di stoccaggio dell'energia elettrica da fonti rinnovabili co-ubicati, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi, ai sensi dell'articolo 15-quater della direttiva (UE) 2018/2001. Nella definizione dei Piani di cui al primo periodo, le regioni e le province autonome includono prioritariamente le superfici artificiali ed edificate, le infrastrutture di trasporto e le zone immediatamente circostanti, i parcheggi, le aziende agricole, i siti di smaltimento dei rifiuti, i siti industriali e le aree industriali attrezzate, le miniere, i corpi idrici interni artificiali, i laghi o i bacini artificiali e, se del caso, i siti di trattamento delle acque reflue urbane, ivi inclusi i terreni degradati non utilizzabili per attività agricole. Sono altresì incluse prioritariamente le aree ove sono già presenti impianti a fonti rinnovabili e di stoccaggio dell'energia elettrica. In relazione alle zone di accelerazione individuate ai sensi del comma 7-bis del presente articolo, resta ferma la possibilità per le regioni e le province autonome di indicare, nella definizione dei Piani, ulteriori impianti a fonti rinnovabili nonché gli impianti di stoccaggio e le altre opere previste dal primo periodo del presente comma*" (art. 12, comma 5).

[154] Il citato comma 7 aggiunge che: "*Le zone di accelerazione sono individuate in modo tale da garantire il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC. Sono escluse dalle zone di accelerazione le aree a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali, a eccezione delle superfici artificiali ed edificate esistenti situate in tali zone*".

ISSN 2036-7821

potenziale nazionale individuato dal GSE mediante la mappatura dallo stesso effettuata nei termini e secondo le modalità di cui al comma 1, le aree industriali, come definite dagli strumenti urbanistici regionali, sovracomunali o comunali comunque denominati, situate nelle aree individuate dal GSE con la citata mappatura". Ne consegue che, d'ora in poi, tutte le aree industriali, artigianali, ma anche commerciali dovranno aprirsi, senza remore, all'installazione di impianti FER.

7. Il tema dell'agrivoltaico.

La copertura con impianti fotovoltaici di edifici e infrastrutture – che sembrerebbe l'opzione migliore dal punto di vista della compatibilità ambientale e potrebbe soddisfare il fabbisogno energetico – fino alla recente riforma, oggetto della presente disamina, era sottoposta a vincoli di diversa natura (artistici, paesistici, civilistici), che ne ostacolavano la realizzazione. Ora quei vincoli sembrerebbero di molto attenuati, almeno quelli di natura amministrativa, sicché si dovrà semmai porre il problema di come impedire che vengano del tutto meno.

Una soluzione ritenuta alternativa a quella degli edifici è la produzione di energia fotovoltaica su aree agricole incolte o coltivate. Si tratta degli impianti c.d. agrivoltaici, cioè di pannelli montati su lunghe aste, con una disposizione tale da permettere la produzione di energia elettrica e, *au dessous*, le attività di coltura e pastorizia, preservando così la natura agricola dell'area[155].

Una definizione di impianti agrivoltaici è, rinvenibile nel D.L. n. 77 del 2021[156] che, al quinto comma dell'art. 31 li descrive come sistemi che "*adottano soluzioni integrative innovative con monitoraggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione*"[157].

Il requisito della "*continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale*", introdotto dal citato D.L. n. 77/2021 è stato un po' ridimensionato dal D.L. 1720 del 2022. In sede di conversione è stato, infatti, prevista una sorta di vincolo *ad aedificandum* sulle aree agricole ove vengono realizzati gli impianti agrivoltaici.

Su questo tema, si registrano numerosi interventi di tipo legislativo e regolamentare, a conferma della grande attenzione che, da qualche tempo, è rivolta a questa

[155] Cfr.: COLANTONI A. - DI STEFANO V., *Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1, 2022, 1.

[156] Il c.d. decreto *semplificazioni-bis*.

[157] Il Ministero dell'ambiente – nelle sue apposite linee-guida – definisce quei sistemi come "*impianti fotovoltaici che consentano di preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione, garantendo, al contempo, una buona produzione energetica da fonti rinnovabili*".

ISSN 2036-7821

interessante tecnologia di produzione di energia da fonti rinnovabili[158].
La giurisprudenza amministrativa, in rare occasioni, ha affermato che un simile tipo di impianti non si debba ritenere, sempre e comunque, consentito in deroga al regime vincolistico, posto a presidio dei valori paesaggistici[159]; ma ha pure affermato che le autorità competenti a esprimere il giudizio di compatibilità devono tenere conto, nel caso concreto, delle peculiarità tecnologiche e impiantistiche finalizzate a evitare, o comunque a ridurre fortemente, il consumo di suolo che limita l'utilizzo per fini agricoli. La questione che si pone, pertanto, per questi impianti FER non è quella consueta della tutela del paesaggio, bensì quella della limitazione del consumo di suolo[160]. Nondimeno, la gran parte delle pronunce del giudice amministrativo ha

[158] Cfr.: D.L. 21 novembre 2025, n. 175 – *Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili*; d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo unico FER); Decreto 19 giugno 2025, n. 149, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, recante modifiche al bando agrivoltaico avanzato; ISPRA – *Linee Guida per la redazione degli studi di impatto ambientale relativi ad impianti agrivoltaici e fotovoltaici* – 57/2025; Decreto direttoriale 20 maggio 2025, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica recante "*Approvazione delle Regole operative del DM 30 dicembre 2024*" c.d. FER X Transitorio, meccanismo transitorio di supporto per impianti a fonti rinnovabili con costi di generazione vicini alla competitività di mercato con validità massima al 31 dicembre 2025; Decreto direttoriale "*Riapertura dei termini per l'accesso agli incentivi previsti dal DM 22 dicembre 2023, n. 436*" pubblicato il 27 marzo 2025; FER-X Transitorio – 1° aprile 2025 – Decreto direttoriale del MASE n. 12 del 1° aprile 2025, recante la progressione temporale del contingente obiettivo e metodologia di calcolo dei contingenti di potenza ai sensi del DM 30 dicembre 2024; Decreto "aree idonee" 21 giugno 2024, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; Decreto dipartimentale n. 233 del 16 maggio 2024 – *Regole operative ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 22 dicembre 2023, n. 436*; Decreto Ministeriale MASE, che promuove la realizzazione di sistemi agrivoltaici innovativi di natura sperimentale; D.M. Ambiente 22 dicembre 2023, n. 436 *Regime di sostegno per il fotovoltaico in area agricola (cd. agrivoltaico) innovativo* – Attuazione dell'articolo 14, comma 1, Dlgs 199/2021 – Missione 2, Componente 2, Investimento 1.1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); Linee-guida sull'agrivoltaico emanate dal Ministero della transizione ecologica, in data 27 giugno 2022.

[159] Ad esempio, Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza 6 dicembre 2024, n. 9777, ha statuito quanto segue: "*In relazione agli impianti agrivoltaici, il mancato rispetto dei termini perentori previsti dall'art. 25 del Codice dell'ambiente per la conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) costituisce violazione dell'obbligo di provvedere da parte dell'amministrazione. Né il criterio di priorità per impianti di maggiore potenza, di cui all'art. 8 del medesimo codice, né eventuali difficoltà organizzative possono giustificare tale inadempimento. Anche in presenza di un provvedimento espresso sopravvenuto, è ammissibile l'accertamento dell'illegittimità del silenzio amministrativo a fini risarcitori, in conformità al principio di effettività della tutela giurisdizionale*"; anche T.a.r. Puglia Lecce, Sez. III, 19 febbraio 2025, n. 292 (reperibile in *giustizia-amministrativa.it*), dove è stato affermato che "*La realizzazione di impianti agrivoltaici in aree agricole deve rispettare i valori paesaggistici, ambientali e rurali, garantendo la continuità delle attività agricole e la tutela del suolo fertile, senza compromettere la biodiversità, la connettività ecologica e il patrimonio agroalimentare locale. L'agrivoltaico, pur rappresentando una soluzione innovativa per combinare produzione energetica e agricola, non può prescindere da una valutazione concreta degli impatti territoriali e paesaggistici, né può essere considerato automaticamente compatibile con il contesto rurale solo in virtù della sua natura ibrida. La pianificazione e l'autorizzazione di tali impianti devono essere sottoposte a un rigoroso bilanciamento tra interessi energetici, ambientali e agricoli, nel rispetto dei principi di sviluppo sostenibile e precauzione*".

[160] Cfr.: GIARMANÀ E., *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo del suolo*, cit., 30; CAPORALE F., *Land grabbing e diritto amministrativo. I diritti umani come rimedio all'accaparramento delle risorse naturali e il loro impatto sulle amministrazioni nazionali*, cit., 864, dove si approfondisce il tema parlando di "*natural resources grabbing*" rispetto alle crisi energetica e climatica, che hanno determinato un incremento della domanda di energia rinnovabile, in particolare l'A. sottolinea come il sistema dei diritti umani può essere un rimedio, elaborando nuovi strumenti di controllo e sanzione. Sul tema si consultino anche: PAGLIARI G., *Premessa "Governo del territorio*

ISSN 2036-7821

mostrato finora netto favore verso questo genere di insediamenti di FER.

Ad esempio, il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza 20 gennaio 2025, n. 392, ha ritenuto che: "*La realizzazione di un impianto agrivoltaico in un'area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, del D.Lgs. 199/2021, è legittima anche in presenza di pareri negativi della Soprintendenza, purché l'area sia effettivamente idonea secondo la normativa vigente al momento della decisione. I successivi provvedimenti di vincolo paesaggistico o culturale non hanno effetto retroattivo e non possono invalidare il provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) già rilasciato, a meno che non si tratti di un'area già sottoposta a vincoli al momento della decisione*".

Sempre il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza 30 agosto 2023 n. 8029, con riferimento alla previgente normativa, aveva statuito quanto segue: «*L'agrivoltaico è un settore di recente introduzione e in forte espansione, caratterizzato da un utilizzo "ibrido" di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica. In particolare, mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione, (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva) nell'agrivoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti, e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola. Per effetto di tale tecnica, la superficie del terreno resta, infatti, permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. Alla luce di quanto osservato, non si comprende, pertanto, come un impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivolotaico) possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura. Contrariamente a quanto accade nei progetti che utilizzano la metodica fotovoltaica, infatti, nell'agrivoltaico le esigenze della produzione agricola vengono soddisfatte grazie al recupero, da un punto di vista agronomico, di fondi che versano in stato di abbandono*»[161].

A tenore di altra importante pronuncia (Cons. Stato, Sez. IV, con sentenza 11 settembre 2023, n. 8260), "*Deve ritenersi impropria la valutazione di un progetto agrivoltaico alla stregua dei criteri previsti per gli impianti fotovoltaici, che mal si conciliano*

---

e consumo di suolo zero", in ID., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 18; BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI, *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenza del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015; CHIRULLI P., *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592; GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 6; MINGANTI L., *Il contenimento del consumo di suolo. Un confronto fra le risposte del legislatore nazionale e di quelli regionali di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2020; BAREL B., *Contenimento del consumo di suolo tra diritto europeo e diritto regionale*, in AA.VV., *La professione del giurista-Scritti in onore di Luigi Manzi*, Napoli, 2018; CARPENTIERI P., *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 2020; URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 227.

[161] Reperibile in *giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

con le caratteristiche proprie degli impianti agrivoltaici. Il che non vuol dire che una simile tipologia di impianti debba ritenersi sempre e comunque consentita in deroga al regime vincolistico posto a presidio dei valori paesaggistici ed ambientali ma che le autorità competenti ad esprimere il giudizio di compatibilità debbano necessariamente tenere conto delle peculiarità tecnologiche ed impiantistiche finalizzate ad evitare – o comunque a ridurre fortemente – il consumo di suolo che limita l'utilizzo per fini agricoli e che rappresenta una delle principali finalità di tutela sottese alle prescrizioni limitative di tutela ambientale e paesaggistica. Non rileva dunque la questione meramente nominalistica se l'agrivoltaico rappresenti o meno una species del più ampio genus fotovoltaico, quanto la questione di ordine sostanziale circa la necessità di esprimere il giudizio di compatibilità ambientale e paesaggistica tenendo conto delle concrete ed effettive caratteristiche di tali impianti di ultima generazione nel quadro di una disciplina univocamente orientata nel senso della ricerca di scelte amministrative capaci rendere compatibili interessi pubblici comprimari"[162].

Il T.a.r. Calabria – Catanzaro, Sez. I, con sentenza 30 settembre 2025, n. 1537, ha persino riconosciuto che: "*Gli impianti agrivoltaici sono ex lege astrattamente compatibili con la destinazione agricola dei terreni (art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2003). Tale compatibilità implica che la loro localizzazione possa avvenire anche su aree classificate come agricole senza necessità di specifica previsione urbanistica, ferma restando la verifica puntuale*

[162] Pure reperibile in *giustizia-amministrativa.it*. Altre importanti pronunce, reperibili in *giustizia-amministrativa.it*, hanno confermato il netto favore del giudice amministrativo verso gli impianti agrivoltaici: Cons. Stato Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258: "*Le valutazioni demandate all'amministrazione nell'istruttoria preordinata alla localizzazione di un impianto agrivoltaico differiscono da quelle relative ad un impianto fotovoltaico. L'agrivoltaico si connota per non determinare consumo di suolo e per la compatibilità con la prosecuzione delle attività agricole. L'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è favorito da norme orientate alla ricerca di un ragionevole bilanciamento tra valori costituzionali in potenziale conflitto quali il paesaggio e l'ambiente, secondo uno schema comunque retto dal principio della massima diffusione degli impianti per garantire il rispetto dei vincoli sovranazionali*"; Cons. Stato Sez. IV, 08 settembre 2023, n. 8235: "*è illegittimo il diniego di rilascio del PAUR per la realizzazione di un impianto agrivoltaico, basato sulla valutazione delle competenti amministrazioni che hanno ritenuto preclusa la possibilità di rilasciare una positiva valutazione ambientale per effetto dell'assimilazione degli impianti agrivoltaici a quelli fotovoltaici. Non si comprende, infatti, come un impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivolotaico) possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura*"; Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258: "*Le innovative caratteristiche tecnologiche degli impianti agrivoltaici (o agrifotovoltaici) impongono agli organi competenti di operare una attenta verifica circa la compatibilità di tali impianti con le previsioni del PPTR, attraverso un'interpretazione evolutiva e finalistica idonea a verificare se le nuove tecnologie possano ritenersi idonee a tutelare le finalità di salvaguardia insite nelle previsioni del piano stesso. Più nello specifico, l'Amministrazione competente deve dare conto dei caratteri innovativi e distintivi dell'impianto agrivoltaico progettato, volto a preservare con moduli elevati da terra, appositamente distanziati ed opportunamente posizionati, la continuità dell'attività di coltivazione agricola e gli elementi di "naturalità" 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 fonte rinnovabile e, dunque, assicurando, attraverso l'integrazione tra attività agricola e produzione elettrica, la valorizzazione di entrambi i sottosistemi*"; Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2024, n. 2645: "*Tanto l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione delle linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle Regioni (e alle Province autonome) – e non ai Comuni – il compito di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. Gli eventuali atti di pianificazione comunale operano una valutazione di primo livello, ma non possono creare preclusioni assolute e aprioristiche*".

dei profili ambientali e paesaggistici nel procedimento autorizzatorio. Ne consegue che vincoli di carattere solo programmatico (come proposte di legge regionali non approvate o mere previsioni di piani comunali di protezione civile) non sono idonei a escludere la realizzabilità dell'impianto; parimenti, la destinazione dei fondi gravati da usi civici non comporta un'assoluta inidoneità, potendo operare la disciplina autorizzatoria ordinaria e gli strumenti di mutamento di destinazione previsti dalla normativa vigente"[163].

Le citate pronunce del giudice amministrativo rivestono notevole rilevanza per il settore, poiché cristallizzano le differenze, dal punto di vista giuridico, tra impianti fotovoltaici e agrivoltaici.

È sempre più netta la preferenza per questa soluzione che consente di produrre energia, garantendo l'utilizzabilità agricola del territorio su cui insiste.

Anche i più recenti interventi normativi e regolamentari sembrano andare verso una direzione che individua lo sfruttamento agricolo del suolo, quale pilastro su cui fondare il *discrimen* tra fotovoltaico e agrivoltaico.

Fondamentale, all'uopo, sarà il ruolo delle Amministrazioni regionali e locali che dovranno valorizzare i caratteri innovativi e distintivi degli impianti agrivoltaici, poiché questi da una parte preservano la continuità dell'attività di coltivazione agricola e gli elementi di naturalità del sito di installazione, dall'altra, garantiscono produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

8. Conclusioni: le permanenti questioni esegetiche e di legittimità costituzionale.

Si può discutere se la mera qualificazione dell'area come *idonea*, a tenore del d.lgs. n. 190/2024, determini *ex se* una compatibilità urbanistica automatica degli impianti FER. Il legislatore ha rafforzato il principio di massima diffusione delle rinnovabili, razionalizzando i regimi amministrativi e consolidando le aree idonee, ma non ha introdotto una presunzione di conformità urbanistica *ex lege*, non ha operato (né poteva farlo) varianti automatiche agli strumenti vigenti.

La nuova normativa, qui in commento, opera sul piano energetico-strategico e procedimentale (accelerando le PAS, limitando la discrezionalità ostativa formale), ma senza incidere – almeno stando a una lettura costituzionalmente orientata - sulla disciplina urbanistica sostanziale, che resta regolata dal T.U. Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) e dalle pianificazioni speciali.

Se è vero che leggi regionali e strumenti urbanistici non possono escludere in modo aprioristico la realizzazione di impianti FER, in relazione a determinate aree, l'individuazione legislativa delle aree idonee non può generalmente intendersi come deroga o variante implicita alle previsioni degli strumenti stessi.

Invero, la possibilità di variante allo strumento urbanistico è espressamente prevista nel procedimento di autorizzazione unica, all'art. 9, comma 10, lett. c), d.lgs. n.

[163] Reperibile in *giustizia-amministrativa.it*.

190/2024: "*10. La determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico e, recandone indicazione esplicita… c) costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*". Ma questo significa che, all'atto della determinazione conclusiva, vi è già stata una valutazione complessiva che ha coinvolto, in conferenza, tutti i livelli istituzionali, tutte le Autorità competenti alla pianificazione territoriale e alla tutela dei vincoli. Pertanto, negli interventi soggetti ad autorizzazione unica (di cui all'allegato C), le valutazioni ambientali, paesistiche, di conformità urbanistica sono espressamente contemplate e si svolgono in sede di conferenza di servizi (*ex* art. 9, comma 3, d.lgs. n. 190/2024)[164].

Viceversa, per la PAS, la "*contrarietà agli strumenti urbanistici*" è un espresso motivo di diniego dell'assenso (come previsto dall'art. 8 comma 2 d.lgs. n. 190/2024); la condizione di ammissibilità della PAS è la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e adottati[165].

A tenore dell'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 190/2024, i progetti relativi agli interventi di cui agli allegati A e B (attività libera e PAS), non sono sottoposti alle valutazioni ambientali previste dal T.u.a., con ciò lasciandosi intendere, implicitamente, che le valutazioni di altro tipo (come la conformità urbanistica e quella paesaggistica) non siano affatto precluse. Tuttavia, l'art. 11-quater, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 prevede che: "*1. La realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insistano in aree idonee non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso ai sensi degli articoli 7 e 8*".

La locuzione "*non è subordinata*" sembra voler dire che l'autorizzazione paesaggistica è ammissibile ma non necessaria e, comunque, ancorché acquisita, non sarebbe vincolante. La norma, inopinatamente, lascia al buon senso delle Amministrazioni comunali di decidere se chiedere o meno l'assenso paesistico per gli interventi di cui agli allegati A e B. C'è solo da sperare che a nessuno venga in mente di far installare pannelli solari su palazzi rinascimentali o chiese medievali o… sul Colosseo di Roma.

Un diverso problema interpretativo si pone poi per gli immobili demaniali e per le aree pubbliche, soggette a pianificazione di settore dello sviluppo industriale, allorché un privato intenda acquisire la disponibilità di suoli o altri immobili di proprietà pubblica.

A tenore dell'art. 10, comma 1, d.lgs. 190/2024, come modificato dal d.lgs. n. 178/2025 e dal D.L. n. 21/2026, "*Qualora, ai fini della realizzazione degli interventi, sia necessaria la*

[164] Anche l'art. 11-quater, comma 1 secondo periodo, d.lgs. n. 190/2024 prevede che: *Nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all'allegato C che insistano in aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Nei casi di cui al secondo periodo, i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo, con arrotondamento per difetto al numero intero ove necessario*".

[165] Cfr.: T.a.r. Sicilia Palermo V, 25 febbraio 2026 n. 526, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*.

concessione di superfici pubbliche… Il soggetto proponente presenta istanza di concessione della superficie, unitamente alla copia della richiesta di connessione alla rete elettrica, all'ente concedente che… rilascia la concessione, entro i successivi sessanta giorni, previa valutazione della sostenibilità economico finanziaria del progetto".

Si tratta di una speciale procedura, configurata dallo stesso art. 10 che, tuttavia, non si applica "*nel caso di servitù relative ad attraversamenti, interferenze con opere e infrastrutture esistenti, sottoservizi od opere puntuali per la rete aerea*". In altri termini, le opere di connessione degli impianti FER possono attraversare liberamente le proprietà pubbliche.

È verosimile ma non del tutto chiaro che il procedimento concessorio, di cui all'art. 10 citato, si riferisca alle aree non espropriabili, quali individuate dall'art. 4 D.P.R. n. 327/2001[166].

In astratto, i beni pubblici demaniali sono ritenuti inalienabili, non assoggettabili a vincoli a favore di terzi (se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi), inespropriabili e insuscettibili di occupazione d'urgenza, fino ad avvenuta sdemanializzazione a iniziativa del soggetto titolare della proprietà pubblica[167]. In concreto, già prima del Testo unico delle rinnovabili, la potestà espropriativa non ha sempre incontrato un limite assoluto nella circostanza che i beni da espropriare soddisfacessero interessi pubblici diversi, poiché nulla esclude che un interesse pubblico, ritenuto di maggiore importanza, possa prevalere su un altro, meno rilevante[168].

La disciplina in materia di PAS (art. 8, comma 2, d.lgs. n. 190/2024) prevede, quale condizione ineludibile, che il soggetto proponente abbia la *disponibilità*, già prima dell'avvio del procedimento, delle aree su cui insisterà l'installazione[169]. Non è

---

[166] L'art. 4 D.P.R. n. 327/2001, recante *Beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari*, così statuisce: "*1. I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione. 2, I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione. 3. I beni descritti dagli articoli 13, 14, 15 e 16 della legge 27 maggio 1929, n. 810, possono essere espropriati se non vi è il previo accordo con la Santa Sede. 4. Gli edifici aperti al culto possono essere espropriati se non per gravi ragioni previo accordo: a) con la competente autorità ecclesiastica, se aperti al culto cattolico; b) con l'Unione delle Chiese cristiane, se aperti al culto pubblico avventista; c) con il presidente delle Assemblee di Dio in Italia, se aperti al culto pubblico delle chiese ad esse associate; d) con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, se destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico; e) con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, se aperti al culto pubblico delle chiese che ne facciano parte; f) con il Decano della Chiesa evangelica luterana in Italia con l'organo responsabile della comunità interessata, se aperti al culto della medesima Chiesa; g) col rappresentante di ogni altra confessione religiosa, nei casi previsti dalla legge. 6. Si applicano le regole sull'espropriazione dettate dal diritto internazionale generalmente riconosciuto e da trattati internazionali cui l'Italia aderisce*".

[167] Tale principio è rimasto saldo sin dalla più datata giurisprudenza. Cfr.: Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 1991, n. 721; id. 15 dicembre 1978, n. 1224; T.a.r. Basilicata 20 marzo 2000, n. 143; T.a.r. Napoli, sez. IV, 16 febbraio 1990, n. 56; tutte reperibili in *giustizia-amministrativa.it*.

[168] Cfr.: T.a.r. Lazio Roma, sez. I, 13 febbraio 1980, n. 193, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*.

[169] Intendendo per disponibilità l'esistenza di un diritto di proprietà ovvero diritto di superficie, usufrutto, enfiteusi, subenfiteusi risultante da titolo certo e definitivo anteriore alla data di avvio del relativo procedimento

ISSN 2036-7821

sufficiente per il soggetto proponente allegare planimetrie e visure catastali, essendo necessario mostrare l'atto mediante il quale lo stesso proponente assicura, in modo vincolante, di acquisire le aree sulle quali insisterà l'impianto[170].

Nondimeno, il comma 3 dell'art. 10 citato, per l'ipotesi di una PAS su area pubblica, configura la possibilità che il procedimento di concessione del suolo sia sottoposto alla condizione sospensiva dell'abilitazione, cioè del conseguimento della PAS, lasciando intendere che tale autorizzazione semplificata possa cadere anche su aree pubbliche non disponibili.

In materia di autorizzazione unica, la nuova disciplina (art. 9, comma 3 d.lgs. n. 190/2024) contempla espressamente che: "*3. Il proponente allega all'istanza di cui al comma 2 la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per il rilascio delle autorizzazioni, intese, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, inclusi quelli per la valutazione di impatto ambientale e la valutazione di incidenza ambientale, l'autorizzazione paesaggistica e culturale, il rilascio di eventuali titoli edilizi e per gli eventuali espropri, ove necessari ai fini della realizzazione degli interventi*".

Ne consegue che anche l'impianto soggetto ad AU può cadere su aree espropriabili ma non ancora espropriate. Per comprendere in che modo ciò possa avvenire, la norma andrebbe letta in combinato disposto con il comma 3 dell'art. 10 citato il quale, per l'ipotesi di una AU proposta su area pubblica, configura la possibilità che il procedimento di concessione di essa sia sottoposto alla condizione sospensiva dell'autorizzazione da conseguire.

Si è detto che, a tenore del comma 7-bis dell'art. 12, "*sono considerate zone di accelerazione… le aree industriali, come definite dagli strumenti urbanistici regionali, sovracomunali o comunali comunque denominati, situate nelle aree individuate dal GSE con la citata mappatura*". Ne consegue che le aree industriali (anche pubbliche) sono riconosciute come vocate a ospitare impianti FER.

Va detto tuttavia che, per quel che concerne le aree industriali e artigianali pubbliche, vigono ancora e non sono disapplicabili i Piani regolatori territoriali (PRT), strumenti urbanistici sovracomunali, adottati dai Consorzi industriali o da Enti omologhi, con i quali si definiscono le destinazioni d'uso (industriali, infrastrutturali, servizi) all'interno degli agglomerati industriali. Essi coordinano lo sviluppo delle attività produttive, allineandosi a direttive regionali. I piani regolatori per le aree di sviluppo industriale hanno, in virtù di normative regionali, l'efficacia propria dei piani

amministrativo. La disponibilità ottenuta mediante locazione o comodato dovrà essere dimostrata alle medesime condizioni.

[170] Sul punto, si ritiene che l'eventuale presentazione di un'istanza, ai sensi dell'art. 16, comma 1, D.P.R. n. 327/2001 per la dichiarazione di pubblica utilità e avvio del procedimento di asservimento coattivo, con contestuale impegno alla sottoscrizione di disciplinare di concessione demaniale, non integra il requisito della disponibilità dell'area su cui installare un impianto fotovoltaico. Occorre infatti distinguere due profili: il primo che afferisce al momento in cui dimostrare la disponibilità dell'area; il secondo relativo invece la tipo di impianto FER proposto con l'istanza poiché, sotto tale aspetto, la tipologia di intervento rileva ai fini della dimostrabilità del requisito prescritto.

ISSN 2036-7821

territoriali di coordinamento, ossia di piani sovracomunali che non disciplinano direttamente l'uso del territorio, ma impongono prescrizioni a cui i Comuni dovrebbero uniformarsi, in sede di redazione dei rispettivi piani regolatori ma anche all'atto di rilascio degli assensi[171].

La possibilità, in sede di procedimento FER, di effettuare una variante a uno strumento urbanistico è espressamente prevista, ma soltanto nel caso dell'autorizzazione unica (di cui all'allegato C), all'art. 9, comma 10, lett. c), d.lgs. n. 190/2024[172].

Quanto agli interventi soggetti a PAS (allegato B), l'art. 11-quater, comma 1, d.lgs. n. 190/2024 prevede la facoltatività del parere paesaggistico, ma che la PAS possa derogare alla pianificazione urbanistica o settoriale, anzi prevede l'esatto contrario, poiché esige la "*compatibilità degli interventi con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti*" (art. 8, comma 2, d.lgs. n. 190/2024).

In conclusione, si tratta di non confondere tra loro "*idoneità energetica*" (o preferenzialità strategica) e "*conformità urbanistica*" (coerenza funzionale e programmatoria). Sarebbe un errore concettuale: l'una non implica l'altra, pena lo svuotamento dei titoli competenziali, di cui all'art. 117 Cost.[173]. In base al riparto costituzionale e al principio della leale collaborazione, non può darsi abrogazione implicita delle normative regionali né delle discipline settoriali locali.

Le materie di potestà legislativa concorrente come "*energia*" e "*governo del territorio*" (*ex* art. 117 Cost.), non consentono che la promozione di FER azzeri le pianificazioni regionali e locali, imponendo nel bilanciamento un'assoluta prevalenza statale[174]; questo sarebbe – come si è già osservato - un percorso all'indietro, dalla *gerarchia dei piani* alla *gerarchia degli interessi*, cioè un ritorno a un'impostazione di dubbia costituzionalità[175].

Energia e governo del territorio sono competenze concorrenti (*ex* art. 117 Cost.), e la

---

[171] Cfr.: T.a.r. Sicilia Catania II, 02.09.2009 n. 1211, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*.

[172] L'art. 9, comma 10, lett. c), d.lgs. n. 190/2024 così detta: "*10. La determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico e, recandone indicazione esplicita… c) costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*".

[173] L'art. 8, comma 2, d.lgs. 190/2024 elimina i contrasti formali con gli strumenti pianificatori locali, ma preserva le pianificazioni speciali e settoriali, che mantengono efficacia vincolante, *ex* art. 3 D.P.R. n. 380/2001. Non può esservi in ciò alcuna deroga esplicita né abrogazione implicita; il legislatore statale non ha inciso (né poteva, per i limiti di riparto dell'art. 117 Cost.) sulle legislazioni regionali, evitando effetti espulsivi di competenze concorrenti.

[174] Accedere alla tesi di un rilascio di autorizzazioni che ignori pareri e istanze degli Enti territoriali: a) svuoterebbe di potestà la pianificazione regionale e locale, neutralizzandone la missione pubblicistica; b) comprimerebbe la programmazione economica territoriale; c) violerebbe il principio di legalità (art. 23 Cost.) e quello di leale collaborazione inter-istituzionale (art. 118 Cost.). Un tale effetto richiederebbe una scelta legislativa inequivoca, assente nel d.lgs. n. 190/2024 e nei successivi, correttivi che sono normative semplificatorie, non derogatorie. La pretesa prevalenza della normativa energetica statale sulla pianificazione locale e regionale sarebbe costituzionalmente non conforme.

[175] Cfr.: MATTEUCCI S., *Urbanistica e ambiente*, cit. *passim*; PORTALURI P. L., *L'ambiente e i piani urbanistici*, cit., *passim*.

ISSN 2036-7821

Corte costituzionale (con sentenze come la n. 31/2015 e la n. 239/2017[176]) ha escluso che la promozione di FER possa azzerare le pianificazioni territoriali e speciali.
La giurisprudenza, nell'interpretare la normativa di favore delle rinnovabili, delegittima i divieti aprioristici per aree generiche in sé idonee, ma non investe fino a obliterarle le pianificazioni generali o specializzate, confermando la necessità di una verifica caso-specifica funzionale[177].
La dimensione paesistica era e resta uno dei maggiori ostacoli alla localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, cioè della c.d. *energia pulita*[178]. È tuttavia osservabile, nella descritta evoluzione, un progressivo indebolimento del ruolo dei Comuni e delle Regioni nella gestione del territorio, a favore di un maggior coinvolgimento del livello legislativo nazionale nella tutela dell'ambiente[179]. Tale dinamica è, senz'altro, riconducibile all'acquisita consapevolezza, all'interno delle istituzioni, del cambiamento climatico. Si realizza, cioè, un fenomeno per il quale, data la complessità della sfida ambientale, si tende a privilegiare azioni su larga scala rispetto a quelle locali[180]. In risposta a tali tendenze, le Amministrazioni territoriali e

[176] Reperibili in *cortecostituzionale.it*.

[177] La sentenza T.a.r. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 17 marzo 2026, n. 133 (reperibile in *giustizia-amministrativa.it*), in un caso relativo a PAS per impianto fotovoltaico con opere di connessione su corsi d'acqua pubblici e su un mappale comunale, ha affermato che: a) i corsi d'acqua e il mappale comunale interessati da viabilità interna, cavidotti e scarichi di meteoriche sono beni demaniali o comunque beni pubblici destinati a uso pubblico, la cui utilizzazione (anche mediante attraversamento con viabilità e cavidotti) costituisce utilizzazione costante del bene pubblico; b) l'istanza di concessione su tali beni deve precedere l'istanza di PAS, costituendone un presupposto, ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 190/2024; c) l'art. 8, comma 4, va letto nel senso che la nozione di "impianto" comprende anche le opere connesse tecnicamente e strutturalmente necessarie all'efficienza complessiva, sicché la 'legittima disponibilità' richiesta deve riguardare anche le superfici e le risorse interessate da tali opere quando insistono su beni demaniali/pubblici; d) è legittima la dichiarazione di improcedibilità della PAS in assenza della concessione ex art. 10, non potendo la concessione essere rinviata a un momento successivo. Tali opere costituiscono, secondo la logica accolta dal T.a.r. Parma, "*opere connesse tecnicamente e strutturalmente necessarie all'efficienza complessiva dell'impianto*" e rientrano quindi nella nozione di "*impianto*", ai fini dell'art. 8 d.lgs. 190/2024. Come chiarito dal T.a.r. Parma, la procedura abilitativa deve considerare l'intervento nella sua unitarietà funzionale, comprensiva delle opere connesse indispensabili e delle infrastrutture che ne consentono l'effettivo esercizio. La sentenza del T.a.r. Parma ha ritenuto che l'attraversamento di corsi d'acqua e mappali comunali, mediante viabilità interna e cavidotti, costituisca utilizzazione costante di beni pubblici, per la quale è necessaria una concessione *ex* art. 10 d.lgs. 190/2024, non surrogabile né rinviabile rispetto alla PAS.

[178] Gli esiti di queste difficoltà si riscontrano nell'attuazione della transizione energetica ed ecologica in Italia: il 41% delle istanze relative agli impianti fotovoltaici sono state accolte nel 2019; il 19% nel 2020, il 9% nel 2021 e l'1% nel 2022; nel 2019, sono state accolte il 6% delle istanze relative agli impianti eolici, mentre negli anni successivi la percentuale è calata in continuazione (le istanze accolte sono state il 4% nel 2020, l'1% nel 2021 e lo 0% nel 2022). I dati sono tratti dal *report* di Legambiente, *Scacco matto alle rinnovabili. Gli ostacoli normativi, burocratici e culturali che frenano la transizione energetica in Italia*, 2023, consultabile su *legambiente.it*.

[179] La tesi è di AMOROSINO S., *La "compressione" del governo del territorio tra infrastrutture strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 4, 2023, 430.

[180] Di conseguenza, le misure adottate dallo Stato a livello territoriale spesso non vengono percepite come efficaci, ma piuttosto come imposizioni derivanti da un livello decisionale superiore. Questa percezione è particolarmente evidente nel contesto della realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che, sebbene rappresentino un passo avanti nella transizione energetica, sono considerati insufficienti per affrontare in modo significativo il problema del cambiamento climatico a livello locale.

locali, finora e non di rado, hanno manifestato diffidenze, ritrosie e ostilità[181]. A tali ritrosie ha dato risposta il nuovo Testo unico delle rinnovabili, ma è una risposta che dovrà confrontarsi con il vaglio di costituzionalità, poiché il riparto di potestà legislative tra Stato e Regioni non può essere derogato.

Rispetto alle problematiche relative all'incremento delle fonti di energia rinnovabile, il nodo resta la frammentazione della disciplina costituzionale in tema di potestà legislative concorrenti tra Stato e Regioni.

L'art. 117, comma 3, Cost., dopo la riforma del Titolo V, include "*l'attività di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" tra le materie di legislazione concorrente, lasciando alle Regioni il ruolo di attuazione, a seguito dell'individuazione dei principi generali in capo allo Stato[182]. Sul tema, si segnalano i molteplici pronunciamenti della Corte costituzionale, con i quali diverse previsioni regionali sono state dichiarate in contrasto con i principi fondamentali che definiscono il riparto di competenze tra Stato e Regioni[183]. Per contro, finora, la Consulta è stata piuttosto timida nell'affermare il principio che la legislazione statale, in sede concorrente, non possa esautorare del tutto né svuotare di contenuto le competenze regionali[184].

Dall'analisi giurisprudenziale (costituzionale e amministrativa) emerge che la maggior difficoltà nei processi autorizzatori di impianti di fonti rinnovabili risieda

---

[181] Tali opposte tendenze sono esemplificate nelle c.d. sindromi NIMBY (*Not in My Back Yard*) e NIMTO (*Not in My Term of Office*). Gli acronimi indicano il fenomeno per il quale le proteste avverso gli insediamenti di nuove opere vengono sostenute e, spesso, guidate dagli amministratori locali, per non perdere consenso sociale. Per approfondire si vedano: AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 4, 2015; VIVANI C., *Ambiente, clima e patrimonio culturale:un approccio giurisprudenziale innovativo*, in *Urb.e app.*, 3, 2023; DEVINE-WRIGHT P., *Explaining "NIMBY" objections to a power line: the role of personal, place attachment and project-related factors, inEnvironment and Behavior*, 45, 2012; TORCHIA L., *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in F. BALDASSONE - P. CASADIO (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011.

[182] Cfr.: CASSESE S., *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Federalismi.it*, 2002, 498.

[183] Cfr.: sentenza Corte cost. 16 aprile 2012, n. 99, dove si afferma che: "*il legislatore statale... attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto princìpi che... non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione*". A seguire, la sentenza n. 86 del 2019, dove si afferma che il tema "*si pone al crocevia fra la materia della 'tutela dell'ambiente' e quella della 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', legittimando la 'chiamata in sussidiarietà' delle funzioni legislative e amministrative, attratte alla cognizione esclusiva dello Stato per via dell'interesse nazionale allo sviluppo dell'energia rinnovabile*". Per un commento, si veda: VOLONTÈ E. M., *Il recepimento dei principi sulle rinnovabili nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4, 2019.

[184] Cfr.: Corte cost. n. 184 dell'08.10.2025, in *cortecostituzionale.it*. Eppure, non mancano le pronunce nelle quali la Consulta, in passato, aveva affermato il principio della conservazione dei titoli competenziali legislativi regionali. Ad esempio, Corte cost., n. 83 del 1982 (in *cortecostituzionale.it*), in tema di misure di salvaguardia previste da legge regionale del Lazio, impugnata in via principale per asserito contrasto con principi fondamentali della materia urbanistica. La pronuncia richiamava la precedente giurisprudenza costituzionale nella quale si affermò che i principi "*ovviamente non sono tutte le regole della legge statale, perché altrimenti il potere normativo regionale si ridurrebbe ad un semplice potere regolamentare*", consistendo invece "*nei criteri generali ai quali s'informa una determinata disciplina legislativa statale e che di questa e dei relativi istituti sono caratteristici*".

ISSN 2036-7821

non già negli ostacoli dati delle tempistiche burocratiche[185], ma nella difficoltà di contemperare interessi diversi e individuare i giusti criteri decisionali[186].

Benché gli impianti di produzione di energia elettrica siano tali da incidere sulla pianificazione urbanistica, sul consumo di suolo e sul paesaggio, la produzione di energia da fonti rinnovabili si confronta con quei diversi valori in modo particolare, essendo necessaria, in termini di *Green Deal*, la realizzazione di impianti di notevoli dimensioni e di rilevante impatto fisico-visivo per una produzione a livello industriale. Ma la molteplicità dei titoli, nel riparto dei poteri legislativi (tra Stato e Regioni) e di quelli amministrativi pubblici (tra Stato, Regioni ed Enti locali), quando si discute di energie rinnovabili e di localizzazione di impianti, conduce ad affermare l'esistenza di una pluralità di interessi in gioco, in potenziale conflitto tra loro, la cui ponderazione è rimessa al legislatore e, nei singoli procedimenti, alle Amministrazioni competenti, nell'esercizio dei poteri discrezionali affidati dalla norma attributiva.

Tra interessi che insistono in un medesimo ambito materiale, cioè sul territorio, il profilo problematico attiene al rapporto tra la *transizione energetica*, da una parte, e la pianificazione urbanistica, il consumo di suolo, la tutela del paesaggio, dall'altra[187]. Si tratta di garantire nel contempo le competenze pianificatorie, la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente, dopo aver considerato che ambiente e paesaggio sono valori costituzionalizzati. Ma si tratta anche di riconoscere e garantire le prerogative pianificatorie in materia urbanistica di Regioni ed Enti locali, saldamente cristallizzate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

---

[185] Sulla lunghezza temporale degli *iter* autorizzatori si veda: AMOROSINO S., *"Nobiltà" (dei proclami politici) e "miseria" (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2020, 497.

[186] Così, TONOLETTI B., *op. cit.*, 90. Sul punto, si veda anche: SPANTIGATI F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 1999, 235, il quale afferma che: "*l'interesse ambientale può ottenere risultato se c'è una amministrazione-funzione indirizzata a tale scopo*".

[187] Sulle dinamiche del conflitto si vedano anche: BEVILACQUA D., *Investimenti energetici o tutela degli ecosistemi,* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2024, 639 ss.; BONOMO A., *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2024, 621 ss.; MANFREDI G., *I metodi di gestione dei conflitti ambientali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2024, 717.

ISSN 2036-7821