

# LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTE RINNOVABILE: TRA INTERESSE ENERGETICO, AMBIENTALE E PAESAGGISTICO.

Augusto Di Cagno

**Abstract** Il presente scritto analizza il tema della localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile. Viene delineata la disciplina degli impianti di produzione di energia pulita, la quale è stata interessata da molteplici interventi di riforma, specialmente di recente volti ad attuare obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti di localizzazione e di autorizzazione degli impianti. Le principali disposizioni riguardano l'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo e l'individuazione delle aree idonee e non idonee a ospitare gli impianti da fonti rinnovabili. Il quadro normativo descritto risulta orientato verso l'affermazione del principio della massima diffusione dell'energia rinnovabile, che appare prioritario rispetto agli altri interessi che con questo si fronteggiano, come l'interesse alla tutela del paesaggio. Ciò impone di verificare l'esistenza di un punto di equilibrio nel bilanciamento tra i diversi interessi, energetico, ambientale e paesaggistico, tramite un'analisi delle disposizioni sulla localizzazione degli impianti, che evidenzia anche le principali criticità poste, tra le quali rileva in particolare la questione dell'inserimento degli impianti nelle aree agricole.

**Abstract** *This paper analyzes the issue of the location of renewable energy production plants. The discipline of clean energy production plants has been affected by multiple reform interventions, especially recently aimed at implementing objectives of simplification and rationalization of the procedures for locating and authorizing the plants. The main provisions concern the allocation of administrative functions between the different levels of government and the identification of suitable and unsuitable areas for hosting plants. The regulatory framework described is oriented towards the affirmation of the principle of maximum diffusion of renewable energy, which appears to have priority over the other interests that are faced with this, such as the interest in protecting the landscape. This requires verifying the existence of a balance point in the balance between the different interests, energy, environmental and landscape, through an analysis of the provisions on the location of the plants, which also highlights the main critical issues posed, among which it particularly notes the question of inserting plants in agricultural areas*

**SOMMARIO:** **1.-** Premessa introduttiva – Dalle politiche internazionali ed europee all'affermazione del "principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile"; **2.-** La dialettica tra ambiente, paesaggio e interesse energetico, e tra interessi generali e locali; **3.-** Il regime normativo degli impianti di energia rinnovabile, tra semplificazione e composizione degli interessi: dalle fasi di programmazione e di pianificazione alla procedura autorizzativa; **4.-** Il problema della localizzazione degli impianti: dall'individuazione delle aree "non idonee"...; **5.-** ... all'individuazione delle aree "idonee". **6.-** Il caso delle aree agricole.

## 1) Premessa introduttiva – Dalle politiche internazionali ed europee fino all’affermazione del “principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile”

La produzione di energia da fonti rinnovabili è un tema centrale nel diritto ambientale, sia perché consente di approfondire questioni di dimensione globale, perciò rilevanti in una prospettiva europea ed internazionale, sia in quanto coinvolge una pluralità di interessi e obiettivi di rango primario, come, la lotta ai cambiamenti climatici e alle emissioni di gas a effetto serra, la “decarbonizzazione”, la tutela della salute e del paesaggio, la protezione delle risorse naturali e dell’agricoltura.

L’energia rinnovabile è considerata indispensabile per il rispetto degli impegni assunti a livello globale di progressiva riduzione delle emissioni di gas serra e di contrasto al cambiamento climatico, da ultimo con l’Accordo di Parigi del 2015 (a seguito della 21° Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) che ha delineato l’ambizioso obiettivo di mantenere l’aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto al periodo preindustriale, puntando a un aumento massimo della temperatura pari a 1,5 °C.

Anche a livello europeo<sup>1</sup> il maggiore ricorso all’energia rinnovabile rientra nel pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per contrastare gli effetti del cambiamento climatico in corso.

È significativo che “*lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili*” venga annoverato nell’art. 194, par. 1, lett. c, TFUE, tra le finalità dell’Unione Europea nel settore dell’energia, a riprova della valenza strategica, non solo nella dimensione ecologica, ma anche in quella sociale ed economica, assunta dalle fonti rinnovabili come fattore di sviluppo sostenibile.

La politica europea fondata sulla promozione dell’energia rinnovabile si salda agli obiettivi già fissati in materia di lotta al cambiamento climatico<sup>2</sup>, e da ultimo stabiliti nel c.d.

1 Sulle fonti di energia rinnovabile nella prospettiva europea, si vedano *ex multis*, B. POZZO (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un’analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, 2009; S. QUADRI, *L’evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell’energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 3-4, pp. 839; F. GUELLA, *Modelli di disciplina delle energie rinnovabili a livello sovrastatale Dagli obiettivi programmatici del diritto internazionale alla regolamentazione “dettagliata” nell’integrazione europea*, in F. Cortese - F. Giuntella - G. Postal (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Cedam, Padova, 2013, pp. 39 e ss.; M. PEETERS – T. SCHOMERUS (eds), *Renewable Energy Law in the EU: Legal Perspectives on Bottom-Up Approaches*, Edward Elgar, 2014; K. HARALDSDÓTTIR, *The Limits of EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, p. 211; K. TALUS-P. AALTO, *Competences in EU energy policy*, in R. Leal - Arcas - J. Wouters (eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Londra, 2017, pp. 20 e ss.; L. AMMANATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell’Unione europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in L. Ammanati (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018, pp. 3 e ss.; C. MARI, *Le procedure amministrative semplificate per le fonti energetiche alternative nel quadro normativo europeo*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2020, 1, pp. 113 e ss.; E. BRUTI LIBERATI – G. CAVALIERI – G. COLOMBO, *Energia*, in S. Nespore - L. Ramacci (a cura di), *Codice dell’ambiente*, Milano, 2022, pp. 1687 e ss.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 2, pp. 297 e ss.

2 Nel Quadro per il Clima e l’Energia 2030, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un quadro politico per il clima e l’energia nel periodo dal 2020 al 2030*, del 22 gennaio 2014 COM(2014) 15, sono stati fissati tre obiettivi: di riduzione entro il 2030 di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, di produzione di una quota di energia almeno del 32 % proveniente da fonti rinnovabili e di miglioramento almeno del 32,5 % dell’efficienza energetica. Si può constatare che già con l’adozione del Libro Bianco

*Green Deal*<sup>3</sup> che ha imposto a tutti gli Stati membri dell'unione europea di raggiungere entro il 2030 la quota di produzione di energia da fonti rinnovabili in misura pari ad almeno il 32 % sul consumo finale lordo, con la possibilità di una previsione al rialzo entro il 2023, insieme al risultato finale della neutralità climatica (zero emissioni di gas serra nette) entro il 2050.

La promozione delle energie rinnovabili in Europa assurge quindi a fattore primario e decisivo della transizione ecologica, assumendo una dimensione multifunzionale. L'energia rinnovabile dovrà arrecare non soltanto benefici nella prospettiva più strettamente ecologica, sul profilo della "decarbonizzazione" finalizzata all'azzeramento delle emissioni di gas serra derivanti dall'uso dei combustibili fossili, ma anche sul fronte economico e sociale. Nello specifico si afferma che *"la transizione verso l'energia pulita dovrebbe coinvolgere i consumatori e andare a loro beneficio"*, che *"è un'opportunità per espandere un'attività economica sostenibile e che genera occupazione"*<sup>4</sup>.

Da ultimo, anche a fronte degli eventi bellici più recenti, cui sono seguiti gli accenni di una crisi energetica in grado di coinvolgere numerosi paesi dell'Unione Europea, la valenza strategica dell'energia rinnovabile si è ulteriormente accentuata facendo assumere alla politica europea di promozione delle fonti alternative anche l'obiettivo della riduzione della dipendenza degli Stati dalle linee di approvvigionamento estero di gas e di petrolio.

Nel solco delle politiche di promozione dell'energia pulita e di riduzione delle emissioni di gas serra rientrano le normative del biennio 2018-2019, comprese nel c.d. *"Clean Energy for all Europeans" Package*<sup>5</sup>.

Secondo il modello di *governance* delineato dal regolamento UE 2018/1999, ciascuno Stato membro è tenuto a raggiungere gli obiettivi comuni tramite la fissazione di propri target entro il 2030, predisponendo Piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

Il quadro europeo delineato ha portato all'introduzione nel nostro ordinamento di un principio, evincibile proprio nelle disposizioni delle direttive dell'Unione Europea, tra cui da

---

sull'energia nel 1997, nel quadro delle politiche dell'Unione Europea *"la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello Comunitario, per motivi di sicurezza, diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale"*

3 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, (COM) 2019 640 final – *Il Green Deal Europeo*. Cfr. anche il considerando n. 8 e l'art. 3, par. 1, della direttiva UE 2018/2001. Con la comunicazione della Commissione europea del 10.1.2007 (COM) 2007 e con la direttiva 2009/28/CE (art. 3), invece, si prevedeva l'obiettivo vincolante del 20% per la quota delle energie rinnovabili nel consumo energetico globale dell'Unione europea fino al 2020.

4 Punti 2.1.2 e 2.1.3 del Green Deal Europeo. Si afferma inoltre che *"Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla leadership tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione"* e che proprio considerando il coinvolgimento di PMI locali nella produzione di energia rinnovabile, *"sono rilevanti le possibilità di sviluppo delle imprese locali, di crescita sostenibile e di occupazione di alta qualità"*; così i considerandi nn. 3 e 61 della direttiva UE 2018/2001.

5 Si tratta di un gruppo di direttive e regolamenti, in cui sono compresi la direttiva 2018/844 sulla prestazione energetica nell'edilizia, il regolamento 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia, la direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la direttiva 2018/2002 sull'efficienza energetica, il regolamento 2019/941 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia, il regolamento 2019/942 sull'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia, il regolamento 2019/943 sul mercato interno dell'energia elettrica e la direttiva 2019/944 recante norme comuni sul mercato interno dell'energia elettrica.

ultimo la direttiva 2018/2001/UE, definito “di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile”<sup>6</sup>.

Tale principio viene elevato a principio fondamentale di “preminente rilievo”<sup>7</sup> anche nella legislazione statale e, nella sua dimensione multifunzionale (ecologica, economica, sociale ...)<sup>8</sup>, e assume particolare importanza in quanto condiziona direttamente le scelte decisionali, di carattere legislativo o amministrativo (programmatorio, pianificatorio, esecutivo etc...) ai diversi livelli di governo, imponendo l’adozione di misure di semplificazione nella normativa sull’autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Proprio in tale prospettiva, la disciplina degli impianti di produzione di energia rinnovabile è stata interessata da interventi normativi di riforma, che hanno introdotto elementi di novità proprio in termini di maggiore “semplificazione” e “razionalizzazione” dei procedimenti di localizzazione e di autorizzazione degli impianti, che meritano di essere esaminati. Come si vedrà, la disciplina sulla localizzazione degli impianti di energia rinnovabile è orientata nel senso di contribuire all’affermazione del principio di massima diffusione dell’energia rinnovabile, con risultati di netta prevalenza rispetto a tutti gli altri interessi coinvolti. Lo dimostrano le scelte legislative operate sul tema, specialmente alla luce delle più recenti modifiche intervenute, di cui si tenterà l’analisi, anche al fine di offrire talune riflessioni critiche conclusive sui temi della distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo e delle procedure sull’individuazione delle aree idonee (e non idonee) alla localizzazione degli impianti e sulla relativa autorizzazione.

La disamina impone però di dar conto del contesto valoriale, segnato dal confronto tra diversi interessi in gioco (energia, ambiente, paesaggio, beni culturali etc...), nel quale si inserisce il regime normativo degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

## **2) La dialettica tra ambiente, paesaggio e interesse energetico, e tra interessi generali e locali.**

Nell’ambito di una dialettica spesso conflittuale, si fronteggiano l’interesse energetico, declinato nel principio della massima diffusione dell’energia rinnovabile, l’interesse “sensibile” alla tutela dell’ambiente e l’interesse, anch’esso “sensibile”, alla tutela del paesaggio.

Ciascuno di questi interessi può entrare in conflitto con l’altro, secondo schemi che variano, a seconda delle circostanze del caso di specie preso in considerazione, e che non si riducono ai tradizionali binomi, di “energia versus ambiente”, di “energia versus paesaggio” o di “ambiente versus paesaggio”, ma si declinano in variabili ben più articolate.

In generale, almeno quando ci si confronta con modelli di sviluppo a carattere lineare (*brown* e *green economy*), si assiste di regola a una contrapposizione tra, da una parte, il mercato, con tutti gli interessi privatistici di carattere economico che sottendono la produzione dell’energia indispensabile per il funzionamento dell’impresa, e, dall’altra parte,

6 Sul principio di massima diffusione dell’energia da fonti rinnovabili si veda C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2014, Vol. I, p. 520 e ss.

7 Corte cost., 23 marzo 2021, n. 46, in *Foro amm.*, 2021, 10, p. 1405. Si veda anche Corte cost. 15 aprile 2019, n. 86, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2019, 2, pp. 1008.

8 Come si legge nel Piano per la transizione ecologica approvato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica, con “la crescita del settore delle rinnovabili e dell’efficienza energetica (7-8 GW di capacità installata annua nei prossimi 10 anni) verrà accompagnata da un innalzamento del PIL dello 0,5% e ad un aumento dell’occupazione del 2,5%-3% all’anno, concentrati nel settore edilizio, dei trasporti e dell’energia rinnovabile. Al 2050, l’impatto in termini di PIL potrebbe essere del 2-3.5%<sup>51</sup>, accompagnato da una crescita dell’occupazione del 1.5-1.9%”.

la tutela dell'ambiente<sup>9</sup>. Tale contrapposizione però viene meno con l'energia rinnovabile quale archetipo di sviluppo sostenibile. Non provenendo da combustibili fossili ma da fonti "pulite", rigenerabili e non esauribili, la produzione di energia rinnovabile risulta conforme al paradigma dell'economia circolare (blue economy). L'energia pulita genera molteplici benefici per l'ambiente, in quanto evita di generare scarti e rifiuti (le nocive emissioni di gas serra) e di consumare le risorse naturali in danno delle generazioni future, con un contestuale risparmio, anche in termini economici, conseguente al mancato utilizzo di fonti fossili. Si tratta dunque di un sistema produttivo a carattere rigenerativo in grado di conciliare l'interesse imprenditoriale privato, alla produzione dell'energia, con la tutela dell'ambiente<sup>10</sup>. È dunque vero, almeno in linea di principio, che promuovere l'energia rinnovabile e, quindi, anche gli impianti di produzione di energia nelle diverse forme (eolica, solare, idroelettrica, da biogas ecc...) significa tutelare anche l'ambiente.

Sicché, rispetto al tema degli impianti di produzione di energia rinnovabile, e alle connesse questioni della loro localizzazione ed autorizzazione, possono conciliarsi interessi, come quello promosso dall'industria dell'energia pulita e quello della tutela dell'ambiente, diversi per natura (privato l'uno, pubblico-generale l'altro), per peso (secondario e ordinario l'uno, primario e sensibile l'altro) e fondati su presupposti contrapposti (mercato versus ecologia). L'interesse energetico, di cui l'art. 43 Cost. evidenzia la preminente valenza generale e strategica<sup>11</sup>, e l'interesse ambientale possono diventare reciproci alleati valoriali<sup>12</sup>, nel connubio energia-ambiente<sup>13</sup>, contrapponendosi ad altri valori (come il paesaggio, i beni culturali e la salute).

9 In tale dimensione l'energia, proprio perché riferita al concetto di sviluppo economico, può, almeno in astratto, pregiudicare le condizioni biologiche in cui vive l'uomo; per converso, parlare di tutela dell'ambiente significa considerare gli strumenti volti alla protezione di tali condizioni. In termini P. DELL'ANNO, *Funzioni e competenze nella vicenda energetico-ambientale e loro coordinamento*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 1987, p. 599; si vedano anche A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, in P. Dell'anno - E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Volume III, Padova, 2015, pp. 947; S.M. CHIARI (a cura di), *Energie rinnovabili e compatibilità ambientale*, Santarcangelo di Romagna, 2009, p. 227.

10 Sui temi della *brown, green e blue economy*, la letteratura è vastissima. Si vedano tra i molti F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, n. 0, pp. 13 ss.; G. PAULI, *Blue economy 2.0*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015, pp. 30 e ss.; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2017, n. 1, pp. 63 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 2017, fasc. 1, pp. 163 e ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, pp. 801 e ss.

11 In particolare, l'art. 43 Cost., prevedendo la possibilità di riservare alla mano pubblica imprese riferite a fonti di energia, dimostra come il settore energetico si possa connotare per il "carattere preminente di interesse generale"; cfr. G.D. COMPORTE, *Energia e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 297 e ss., p. 302.

12 È questa dimensione di "alleanza" tra pubblico e privato a tutela dell'ambiente che delinea un tratto tipico dell'economia circolare. In termini più generali, la stessa prospettiva è messa in luce da R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy cit.*, p. 818 secondo cui "Ma il vero elemento di novità che ora appena traspare, magari sotto traccia, ora si disvela invece in tutta la sua corposa importanza è che ogni policy nel campo dell'ambiente, e per la tutela dell'ambiente, non può essere progettata e messa in campo come una politica dello Stato, dello Stato soltanto, prima regolatore e poi controllore, secondo il noto e collaudato modello del *command and control* [...] perché il Mercato, con i suoi attori e protagonisti, entra quasi prepotentemente nella partita, nel senso che non solo non può esserne tenuto fuori ma anzi, in senso diametralmente opposto, è proprio il ruolo fattivo e virtuoso che viene chiamato a giocare a poter agevolare (con una contraddizione soltanto apparente) il passaggio dal paradigma meccanicistico a quello ecologico". Il coinvolgimento dei privati nella valorizzazione delle risorse naturali costituisce dunque un fattore determinante per realizzare gli obiettivi di "sfruttamento equilibrato" delle risorse naturali in coerenza con il modello dell'economia circolare.

In tal senso è significativo che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 qualifichi espressamente come “*di pubblica utilità*” 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. Si sceglie di affidare alle iniziative economiche private (il contesto industriale operante nella filiera dell'energia verde) e non in via esclusiva al soggetto pubblico, il perseguimento di un obiettivo di interesse generale, quale quello alla massima diffusione degli impianti energetici alternativi, secondo un modello di *governance* coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale<sup>14</sup>.

Il binomio ambiente-energia è rafforzato anche dall'assegnazione, avvenuta con la legge n. 22 del 2021, al Ministero della transizione ecologica della competenza, alla “*definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica*” e alla “*autorizzazione di impianti di produzione di energia di competenza statale, compresi quelli da fonti rinnovabili*” (art. 35, comma 2, sub 2), d.lgs. n. 300 del 1999), in passato attribuita al Ministero dello sviluppo economico.

Ciò implica che, nell'ambito dell'energia rinnovabile, in seno a un processo decisionale come quello inerente alle scelte sulla localizzazione ed autorizzazione di impianti di energia rinnovabile, un interesse come quello imprenditoriale privato, considerato normalmente sussidiario rispetto all'interesse pubblico, nella veste ecologica, può comunque avere qualche *chance* di soddisfazione nella composizione con altri interessi finanche pubblici “sensibili”, tra cui quello alla tutela del paesaggio.

La questione della dialettica tra i diversi interessi si complica se si considera che anche un modello produttivo, sostenibile e a carattere rigenerativo, come quella dell'energia rinnovabile, ha comunque degli impatti sull'ambiente, benché (forse) non paragonabili a quelli determinati dalla produzione di energia da combustibili fossili in termini di inquinamento atmosferico. Agli indubbi benefici portati dall'energia rinnovabile, in termini ecologici (meno scarti e rifiuti, meno emissioni di gas serra ect..) ed economici (risparmio conseguente al mancato utilizzo delle fonti fossili, riduzione della spesa energetica nel lungo termine etc...), si affiancano anche i costi. Nessuna energia pulita è, infatti, davvero “pulita” in assoluto, ove si considerino le problematiche di chiara matrice ambientale legate al consumo di suolo<sup>15</sup>, con effetti negativi sugli assetti idrogeologici e di sicurezza del territorio, ovvero le questioni connesse allo smaltimento degli impianti e alle emissioni acustiche e odorose, che possono derivare dall'installazione delle infrastrutture (quali pannelli fotovoltaici, parchi eolici, centrali idroelettriche, da biomassa e così via)<sup>16</sup>.

Il massimo grado di tensione tra interessi, energetico e ambientale, si raggiunge proprio rispetto alle aree con destinazione agricola<sup>17</sup>, naturalmente vocate a finalità di tutela dell'ambiente, oltre che del paesaggio e di limitazione del consumo di suolo, e non

13 Sul connubio energia-ambiente si vedano anche C. VIVANI, *Ambiente ed energia* cit., p. 525; G.D. COMPORTELLI, *Energia e ambiente*, cit., pp. 297 e ss., e in particolare pp. 316 e ss.

14 La Corte costituzionale ha evidenziato come “*la previsione normativa contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”, secondo cui la conformità delle istanze private ai presupposti di legge ed il corredo delle autorizzazioni necessarie implicano - ai fini della realizzazione del sistema alternativo di approvvigionamento energetico - la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per i progetti attuativi degli interventi [...] è, infatti, il risultato di una scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale*” (Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 267, in *Giuris. Cost.*, 2016, 6, p. 2317).

15 Il problema del rapporto potenzialmente conflittuale tra energia rinnovabile e ambiente si percepisce se si considera il terreno, atto ad ospitare l'impianto di produzione di energia rinnovabile, anch'esso come una risorsa naturale limitata, esauribile e non rigenerabile.

necessariamente destinate all'esercizio di impresa agricola<sup>18</sup>. Ciò ove si considerino i benefici e i servizi ecosistemici portati dall'area agricola espressi non solo in termini di produzione alimentare, ma anche di tutela della biodiversità, dell'equilibrio del territorio e di difesa idrogeologica, nonché rispetto agli effetti positivi sulla qualità dell'aria e dell'acqua<sup>19</sup>. Di talché, proprio quando situato su un'area agricola, l'impianto di produzione di energia rinnovabile può determinare le più incisive ripercussioni sull'ambiente, considerando i molteplici profili di pregiudizio arrecati sull'area agricola (in primis il problema dell'impermeabilizzazione del suolo)<sup>20</sup>, che hanno indotto a ricercare sul piano tecnico soluzioni progettuali innovative, come l'installazione di impianti di energia c.d. agro-fotovoltaica<sup>21</sup>. Comprensibili allora le criticità poste da quelle previsioni normative e pianificatorie che consentono la localizzazione di impianti di produzione di energia

---

16 Così, ad esempio, l'energia eolica, senza considerare l'impatto sul paesaggio, oltre al consumo del suolo, può compromettere alcune componenti dell'ambiente, danneggiando le specie e gli habitat naturali, ove solo si considerino le emissioni acustiche prodotte dai parchi eolici (con conseguente rischio di morte per alcuni uccelli migratori), oltre ai problemi sui sistemi di comunicazione. Del pari gli impianti a biomassa possono determinare la diffusione di eventi patogeni per effetto della fermentazione generata dal processo di produzione dell'energia, ovvero generare emissioni maleodoranti, anch'esse potenzialmente rischiose per la sopravvivenza e la riproduzione di alcune specie di uccelli. Anche gli impianti di produzione di energia idroelettrica hanno ripercussioni negative sull'ecosistema a causa delle dighe necessarie alla loro realizzazione. A tanto si aggiungono i problemi della ripristinabilità dei luoghi e dello smaltimento dei materiali utilizzati per la costruzione degli impianti, postisi in sede di dismissione o sostituzione delle infrastrutture, della gestione dei materiali come rifiuti di cui andrà verificata in via prioritaria la riutilizzabilità e riciclabilità. Rispetto alle preoccupazioni avvertite nella fase della dismissione degli impianti, è eloquente la previsione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 secondo cui “*Il rilascio dell'autorizzazione [...] deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale*”). Su alcuni impatti negativi sull'ambiente determinati dalla produzione di energia rinnovabile, si vedano L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agrario*, 2008, pp. 458 e ss.; C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010; A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, in P. Dell'anno - E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Volume III, Padova, 2015, pp. 947 e ss., in particolare p. 962; S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, pp. 157 ss. Il conflitto tra impianti di energia rinnovabile e ambiente è messo anche in luce proprio dalle vicende che hanno coinvolto le aree naturali protette; sul tema P. BRAMBILLA, *Produzione di energia da fonti rinnovabili e tutela delle aree protette: le nuove frontiere del bilanciamento degli interessi*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2013, fasc 3-4, 408 e ss.

17 Cfr. S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole* cit. pp. 157ss.

18 Così anche Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 29 luglio 2015, n. 1871, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui “*la destinazione agricola di un fondo non deve necessariamente garantire l'esercizio dell'impresa agricola, potendo invece obbedire a finalità di tutela ambientale e paesistica, oltre che di contenimento del consumo di suolo*”.

19 L'impermeabilizzazione del suolo, causata dalla localizzazione dell'impianto di produzione di energia rinnovabile, può comportare un effetto negativo su diversi servizi ecosistemici offerti dall'area agricola, impedendo la crescita della vegetazione agricola, di fatti compromettendo la capacità produttiva del terreno, quindi la produzione alimentare, oltre a ridurre la capacità di assorbimento idrico e di filtraggio e di tamponamento del suolo e oltre a compromettere le biodiversità che sul suolo si fondano. Sul tema, nella prospettiva delle problematiche connesse al consumo di suolo, S. CIVITARESE MATTEUCCI – M. DE DONNO, *Governo del territorio*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 226. Il servizio eco-sistemico (secondo la definizione data dal *Millenium Ecosystem Assesment*, richiamato da A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in (a cura di) G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 126), consiste nel beneficio “multiplo” fornito da una risorsa dell'ecosistema al genere umano che, può variamente consistere, tentando di semplificare, nei benefici offerti da una risorsa naturale (come quella idrica, forestale, paesaggistica ecc..) in termini di miglioramento della qualità del clima, del suolo e dei flussi

rinnovabile su aree agricole; e, da ultimo, la disposizione, di cui si dirà oltre, contenuta nell'art. 20 comma 8, lett. c-ter, del d.lgs. n. 199 del 2021 che, per l'appunto, sia pur soltanto per l'installazione di impianti di energia fotovoltaica, inserisce indistintamente tra le aree idonee per legge anche tutte le aree classificate come agricole, purché non vincolate, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale.

Ciò posto, sempre sul piano della dialettica tra interessi coinvolti, è noto che le principali questioni sulla localizzazione e autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile hanno visto contrapporsi, da una parte gli interessi alla promozione dell'energia pulita e, quindi, alla tutela dell'ambiente, e, dell'altra parte, la tutela del paesaggio (intesa nella sua accezione estetico-culturale)<sup>22</sup>, rispetto alla quale finiscono talvolta anche per prevalere<sup>23</sup>. È pacifico che l'installazione di un'infrastruttura per la produzione di energia rinnovabile ha una principale

---

idrici e dell'atmosfera, del valore paesaggistico ed estetico dell'ambiente.

20 Nel definire la portata del problema dell'impermeabilizzazione del suolo, il Piano per la transizione ecologica, adottato con delibera 8 marzo 2022, n. 1, evidenzia come "L'8% cento circa del territorio italiano è impermeabilizzato e una porzione molto più ampia è interessata da fenomeni di degrado naturale e frammentazione degli habitat, con considerevoli danni anche economici. Dopo un rallentamento durante gli anni della crisi economica, il consumo di suolo è ripreso a un tasso di 2 metri quadrati al secondo". Sul tema del consumo del suolo, si veda di recente G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, ESI, 2022.

21 Sulla vicenda dell'installazione di un impianto agro-fotovoltaico in seno a un'area agricola sulla quale vige il divieto di localizzazione di impianti fotovoltaici "con moduli a terra" si veda T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 11 febbraio 2022, n. 248, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). L'impianto agrovoltaico può avere anche altri benefici indiretti per l'ambiente considerando, ad esempio, che, con la protezione e l'ombra create sul terreno, si riduce l'evaporazione dal terreno e si consente quindi un minor consumo di acqua ovvero si diminuisce l'impatto dei fenomeni atmosferici sulle colture. Sul tema A. GRIGNANI, *Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2022, 6, pp. 411 e ss.

22 Nozione di paesaggio slegata da ogni riferimento o equiparazione a quella di ambiente. Sulla nozione di paesaggio come "forma e aspetto del territorio", A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 504; si vedano altresì M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 573 ss.; A. CROSETTI, *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Agg., Torino, 2008, 543; in giurisprudenza, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624 "In tema di tutela del paesaggio, la nozione accolta dalla Convenzione europea del paesaggio, stipulata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la l. 9 gennaio 2006, n. 14, introduce un concetto certamente ampio di «paesaggio», non più riconducibile al solo ambiente naturale statico, ma concepibile quale frutto dell'interazione tra uomo e ambiente, valorizzando anche gli aspetti identitari e culturali, di modo che è pertanto la sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni a contribuire a delineare la nozione, complessa e plurivoca, di «paesaggio»").

23 Sul tema si vedano *ex multis* F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, fasc. 4, pp. 889 e ss.; Id., *Paesaggio ed attività produttive: criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Napoli, 2006, pp. 249 e ss.; E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, *ivi*, pp. 81 e ss.; V. CERULLI IRELLI - A. MONTANI, *In tema di procedure autorizzative relative ad impianti eolici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); N. TASSONI, *Ambiente, paesaggio e parchi eolici: un rapporto (in parte) ancora irrisolto*, in *Gior. dir. amm.*, 2007, pp. 1183 e ss.; N.M. GUSMEROTTI, *La ponderazione dei valori paesaggistici ed ambientali nei procedimenti di autorizzazione degli impianti eolici*, in *Dir. giur. agr., alim. amb.*, 2009, pp. 701 e ss.; P. LOMBARDI, *La realizzazione degli impianti di produzione di energia eolica tra ponderazione degli interessi e cooperazione istituzionale*, in *Riv. giur. edil.* 2007, 1, pp. 1639 e ss.; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di impianti eolici*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 2, pp. 171 e ss.; S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 753 e ss.; Id., *Beni culturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli, 2012; C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2014, Vol. I, p. 523 e ss.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

funzione, che è quella di favorire un modello energetico senza emissioni di gas serra, peraltro ormai reso indispensabile nella fase di transizione ecologica in corso rispetto agli obiettivi non più prorogabili di “decarbonizzazione”. Ma è altrettanto indubbio che lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile (in tutte le sue declinazioni eolica, solare, idroelettrica etc.) presuppone l’installazione di voluminose e ben visibili infrastrutture che, se non ben insediate nel contesto di riferimento, rischiano di essere un fattore di evidente discontinuità e interruzione, se non di autentico degrado, per le bellezze naturali, in grado di compromettere i valori estetici, identitari e culturali espressi dal territorio<sup>24</sup>. Ed anche a tal riguardo, le maggiori perplessità sulla tutela del paesaggio si sono poste proprio rispetto alla localizzazione degli impianti nelle aree agricole<sup>25</sup>. Il pregiudizio ai valori paesaggistici implica poi conseguenze negative sui profili culturali e storici ivi espressi, ma anche rispetto a profili economici e sociali sottesi alla salvaguardia del patrimonio culturale<sup>26</sup>.

Tuttavia, i termini del confronto tra interesse alla massima diffusione dell’energia rinnovabile (nel connubio con l’ambiente inteso nella sua dimensione industriale) e la tutela paesaggistica si complicano, se si considera che l’energia rinnovabile può talvolta essere intesa come funzionale alla tutela di quei valori estetici, storici e culturali espressi dal territorio, cui normalmente si contrappone. Ciò si verifica quando un sistema di produzione di energia rinnovabile diventa la fonte, eventualmente esclusiva, di sostentamento energetico di un’impresa agricola (alla quale consente di abbattere una significativa voce di costo aziendale quale quello dell’approvvigionamento energetico), favorendo l’esercizio di un’agricoltura sostenibile e la conservazione dell’ecosistema; di modo che l’energia rinnovabile diventa funzionale, sia pure indirettamente, alla salvaguardia di quei valori ambientali e paesaggistici espressi dal territorio nel quale si colloca l’azienda agricola e da questa stessa presidiati nell’area in cui si esercita l’attività di agricoltura<sup>27</sup>.

24 Ciò specialmente ove si consideri che, per funzionare efficacemente, alcune infrastrutture, come gli impianti di produzione di energia, devono essere collocate in zone di maggiore ventosità, vale a dire su crinali, colline e montagne, che si caratterizzano tutte per il particolare pregio naturalistico e vedutista. Lo stesso vale anche rispetto a una zona costiera o a un territorio pianeggiante rispetto al quale una “torre” contenente le pale eoliche potrebbe porsi come un elemento di eccezionalità nel contesto ove è ospitata.

25 Come si evince dagli argomenti talvolta assunti dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, l’impianto di produzione di energia rinnovabile quando costruito su un’area agricola viene avvertito come un elemento estraneo e incongruo rispetto al contesto paesaggistico, fattore di discontinuità e di interruzione di un paesaggio di per sé integro e incontaminato, e come tale è considerato incompatibile con gli obiettivi di tutela del contesto agrario, per ciò trasformato in un territorio industriale; cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

26 Basti pensare alle ripercussioni negative su un settore come quello turistico alimentato proprio da quei valori estetici e culturali espressi nel paesaggio.

27 È questa la posizione cui aderisce una parte della giurisprudenza allorché statuisce che “*la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (in particolare, consentendo l’esercizio di un’agricoltura sostenibile e la conservazione dell’ecosistema, entrambe precondizioni alla conservazione del paesaggio rurale)*”. Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 5 ottobre 2017, n. 1458. Conforme anche Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696; così, già Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201, che, onde stemperare i termini del conflitto tra interessi opposti, afferma che la lesione del paesaggio determinata dall’installazione dell’impianto di produzione di energia rinnovabile avrebbe carattere solo “*temporaneo*”, giacché “*gli impianti di produzione di energia da fonte fotovoltaica (al pari di ogni altro impianto tecnologico) sono soggetti a rapida obsolescenza tecnica, di guisa che l’incidenza sul paesaggio non ha carattere permanente essendo destinata a perdurare fino a quando le nuove tecnologie non consentiranno di utilizzare nuove forme di sfruttamento dell’energia solare (più sofisticate e con ogni probabilità maggiormente apprezzabili sul piano estetico)*”. Altre pronunce hanno addirittura riconosciuto che occorre tener conto del fatto che le tecnologie di produzione di energia fotovoltaica “*sono ormai considerate elementi normali del paesaggio*”; così, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 28 febbraio 2022, n. 564. Tutte le citate pronunce sono reperibile dal sito web [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Nella dialettica descritta si inseriscono, infine, gli interessi espressi dalle comunità e dagli enti locali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni), i quali non sempre hanno una direzione univoca, potendo convergere ovvero contrapporsi alle decisioni del livello di governo superiore (di regola quello statale); e quindi anche nella direzione di supportare strumenti che ampliano le ipotesi autorizzative e di localizzazione degli impianti di energia rinnovabile, più di quanto non abbia previsto il Legislatore statale (c.d. sindrome PINBY – *please in my backyard*)<sup>28</sup>. Tuttavia, le determinazioni degli enti locali si sono spesso risolte nell'opposizione all'installazione di un'infrastruttura (come un impianto di energia rinnovabile) nel proprio territorio, non giustificata però da ragioni oggettive e specifiche del territorio (la c.d. sindrome NIMBY - *not in my backyard*)<sup>29</sup>. Sicché, a causa dell'opposizione degli interessi locali rispetto all'interesse statale alla massima diffusione dell'energia rinnovabile, si genera spesso una situazione di stallo e di ostruzionismo decisionale che rischia di compromettere gli impegni e gli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo, di cui è responsabile lo Stato. La complessità dei rapporti tra interessi si aggrava ove si consideri anche l'assetto delle competenze legislative ripartite tra Stato e Regioni. Infatti, mentre la disciplina del regime abilitativo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabile rientra nella materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", affidata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla legislazione concorrente di Stato e Regioni<sup>30</sup>; la disciplina della "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" (art. 117, comma secondo, lett. s), sul quale pure converge la materia dell'energia rinnovabile, compete in via esclusiva allo Stato.

### **3) Il regime normativo degli impianti di energia rinnovabile, tra semplificazione e composizione degli interessi: dalle fasi di programmazione e di pianificazione alla procedura autorizzativa.**

La dialettica tra i diversi interessi delineati conferma l'importanza delle scelte legislative nella definizione delle funzioni di pianificazione, programmazione ed esecutive, allocate tra i diversi organi di governo, nella localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile. Il giusto equilibrio tra i diversi interessi generali, da quello energetico, a quello ambientale, a quello paesaggistico-culturale e così via, nonché degli interessi delle comunità e degli enti locali, deve realizzarsi con la tecnica del bilanciamento<sup>31</sup>, che presuppone una valutazione integrata di tutti gli interessi coinvolti escludendo che a uno di essi si riconosca assoluta primazia rispetto agli altri (interesse c.d. tiranno)<sup>32</sup>.

Orbene, analizzando il regime normativo degli impianti di produzione di energia, si può evidenziare come il risultato della soluzione del conflitto tra interessi si ottiene anzitutto

28 È proprio il caso, deciso dalla Corte Costituzionale, con la sentenza 27 gennaio 2014, n. 11, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2014, 1, p. 176, con cui è stata dichiarata incostituzionale l'art. 37 della legge regionale Toscana, n. 69 del 2012, nella parte in cui richiedeva per la realizzazione di impianti alimentati da biomassa la semplice *comunicazione*, così violando l'art. 6, comma 11, d.lgs. n. 28 del 2011, come integrato dalle "Linee guida", concernente la disciplina dei titoli abilitativi, secondo cui le Regioni possono estendere un regime semplificato, come quello della comunicazione, soltanto limitatamente agli impianti con potenza nominale fino a 50 Kw.

29 Sulla c.d. sindrome NIMBY si veda G. MANFREDI, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in Riv. giur. ambiente, 2010, 293 e ss.

30 Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 286, in *Foro amm.*, 2020, 10, p. 1827.

31 Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, fasc. 4, pp. 889 e ss. Sulla nozione, si veda A. MORRONE, voce *Bilanciamento* (giustizia cost.), in *Enc. dir., Annali*, volume II, tomo II, Milano, 2008, p. 202.

32 Seguendo le linee direttrici della nota sentenza della Corte costituzionale, 9 maggio 2013, n. 85, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2013, 3, p. 1424.

privilegiando strumenti, come la pianificazione e la programmazione. Questi mirano ad anticipare, in una fase “a monte”, la composizione degli interessi, dunque prima della fase autorizzativa dell’impianto di energia rinnovabile “a valle”. In secondo luogo, nel settore dell’energia rinnovabile, le scelte legislative si caratterizzano per l’utilizzo di strumenti di semplificazione<sup>33</sup>, e in senso lato con misure dirette ad accelerare e concentrare le decisioni finali, che mirano a risolvere i delineati conflitti tra interessi contrapposti nella fase decisionale. Nella logica di promuovere il principio di massima diffusione dell’energia rinnovabile<sup>34</sup>, tuttavia, ne risulta depotenziato il livello di tutela degli altri interessi (ambientale, paesaggistico etc.).

In materia, la semplificazione è attuata con lo strumento dell’autorizzazione “unica”<sup>35</sup>, previsto dall’art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, che unifica tutti gli atti di assenso necessari per la

33 Va detto che le misure di semplificazione sono normalmente mal tollerate dagli interessi sensibili, proprio in quanto ne determinano una dequotazione. Sul tema, tra i molti contributi si vedano F.DE LEONARDIS, *Semplificazione e ambiente*, in AA.VV., *Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 431 e ss.; L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, 9 gennaio 2019; F. LIGUORI, *Tutela dell’ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. edil.* 2020, fasc. 1, pp. 3 e ss. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Bari, 2018, p. 199, secondo cui l’ambiente “non tollera, in linea di principio, norme ispirate alla semplificazione e, più nel dettaglio, l’applicazione di istituti che potrebbero rendere sostituibili (o superabili in caso di silenzio o dissenso) apporti valutativi, istruttori o decisionali ricollegabili ad amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente”. Ciò posto, gli interessi sensibili sono accomunati da un regime omogeneo di disciplina, se si guarda alla legge n. 241 del 1990 (art. 14 quinquies, 16, 17, 20) e così via, che evidenzia la necessità che i medesimi interessi siano sempre valutati e mai pretermessi nella fase istruttoria e decisionale. La Corte di Giustizia UE, con la sentenza 28 febbraio 1991, causa C-360/87 e la Corte Costituzionale 18 giugno 1992, n. 306 hanno affermato che non è ammessa in materia ambientale un’autorizzazione tacita, per silenzio assenso. Qualora si intenda prevedere una forma di semplificazione, basata su un titolo abilitativo tacito, devono essere fissate a monte le prescrizioni da osservare, con atto normativo o amministrativo generale. D’altro canto, è comprensibile che la VIA non possa che essere un provvedimento espresso, giacché deve contenere esplicite prescrizioni e condizioni a cui assoggettare il privato; così Corte Giust. Ce 7 ottobre 2004- causa C-103/2002. L’ambiente è, quindi, di regola, un fattore di “complicazione”, perché, tra le altre, le esigenze di prevenzione e di integrazione impediscono che venga pretermessa una ponderazione adeguata dell’interesse sensibile. In tal senso, la materia dell’energia potrebbe costituire un’eccezione rispetto ad altre discipline, proprio perché si orienta verso gli istituti di semplificazione procedimentale; cfr. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, *Riv. giur. edil.*, 2008, 2, pp. 37 e ss.

34 L’esigenza di semplificazione dei procedimenti autorizzatori come necessario strumento per soddisfare il preminente principio della massima diffusione delle energie rinnovabili è messa in luce anche dalla Corte costituzionale (sentenze n. 237 del 2020, n. 148 del 2019, n. 177 del 2018 e n. 275 del 2012).

35 Sul tema si vedano E. PICOZZA, *Il regime giuridico degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate*, in E. Picozza (a cura di), *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica*, Torino, Giappichelli, 2003; S.A. FREGO LUPPI, *L’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio delle infrastrutture strategiche*, in *Dir. amm.*, 2007, 3, pp. 459; A. FARÌ, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, in A. Macchiati – G. Rossi (a cura di), *La sfida dell’energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2009; N. DURANTE, *Il procedimento autorizzatorio per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione, alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2011, pp. 73 e ss.; F. ARECCO – M. ARMIENTO – L. BITTO – G. INSABATO – U. LOCATI – A. TRAVERSO, *Autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili*, Milano, 2011; F. ARECCO, *Autorizzazione di impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili*, in F. Arecco – G. Dall’Ò (a cura di), *Energia sostenibile e fonti rinnovabili*, Milano, Ipsoa, 2012, pp. 355 e ss.; B. BARBATO, *Installazione di impianti di energia rinnovabile: autorizzazione unica, capacità d’uso del suolo e obbligo di disponibilità del suolo*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2013, 3, pp. 199 e ss.; C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2014, Vol. I, pp. 503 e ss.; M.T. RIZZO,

realizzazione e la gestione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, fino a comprendere gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, della variante urbanistica e dell'apposizione del vincolo di esproprio<sup>36</sup>. Ciò all'esito di un procedimento contestuale nel quale sono concentrate le valutazioni e le determinazioni delle diverse amministrazioni tramite il ricorso alla conferenza di servizi<sup>37</sup>. Al procedimento amministrativo "unico" di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003 si affiancano poi gli altri due moduli procedurali: la procedura abilitativa semplificata e la comunicazione al Comune, rispettivamente disciplinati dall'art. 6, commi da 1 a 10, e dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, e utilizzabili, a seconda del livello dell'impianto, per il rilascio del titolo abilitativo alla costruzione, installazione ed esercizio dell'impianto di energia rinnovabili.

Ciò posto, sia nella fase della programmazione e della pianificazione che in quella dell'autorizzazione, il tratto comune della disciplina sulla localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, specialmente alla luce degli ultimi interventi normativi, è l'obiettivo di promuovere la massima diffusione dell'energia rinnovabile; obiettivo il cui perseguimento solleva talune criticità, che si tenterà di evidenziare di seguito, in punto di tutela degli altri interessi coinvolti nel procedimento.

Concentrando l'analisi sul primo livello di disciplina, lo Stato esercita una funzione programmatica in ordine alla definizione della politica energetica nazionale. Il Regolamento UE n. 2018/1999 prevede che entro il 31 dicembre 2019, e quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima (art. 3). Tale piano deve, tra l'altro, contenere una descrizione degli obiettivi, traguardi e contributi nazionali relativi a cinque dimensioni dell'Unione dell'energia<sup>38</sup>, nonché delle relative politiche e misure. Con specifico riferimento all'energia rinnovabile, compresa nella dimensione "decarbonizzazione", al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'UE di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030 di cui all'articolo 3 della direttiva (UE) 2018/2001, deve essere fissato un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia

---

*Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica*, in Riv. It. dir. pubbl. com., 2014, 5, pp. 1136 e ss.; S.M. SAMBRI, *La realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate*, in E. Picozza – S.M. Sambri (a cura di), *Diritto dell'energia*, Padova, 2015, pp. 563 e ss.; G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, cit., pp. 297 e ss.; G. M. CARUSO, *Fonti energetiche rinnovabili*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 471 e ss. In particolare M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 167 e ss. (spec. a pag. 170) osserva che l'autorizzazione unica costituisce "buon esempio di applicazione dei principi di unicità e responsabilità dell'amministrazione", posto che viene attribuito a un unico soggetto, l'amministrazione competente al rilascio del provvedimento, l'esercizio in definitiva di funzioni omogenee, pur tra loro connesse e complementari, spesso attribuite a enti diversi, così evitando una possibile causa di inefficienza come la "frammentazione" di funzioni tra diverse amministrazioni.

36 Non rientrano invece nell'autorizzazione unica altre procedure, come quella di screening e di VIA, che costituiscono fasi eventuali a carattere endoprocedimentale, come "procedimenti nel procedimento".

37 La conferenza di servizi, che consente di unificare, sotto il profilo istruttorio e decisorio, tutte le valutazioni e le determinazioni rilevanti ai fini dell'ottenimento degli assensi, con esclusione della VIA e della verifica di assoggettabilità alla VIA. Sul tema *ex multis* S. BATTINI (a cura di), *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma, 2016; G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, pp. 746 ss. Per una disamina dei principali profili e di talune criticità della conferenza di servizi, indetta in sede VIA nel procedimento di autorizzazione dell'impianto di produzione di energia rinnovabile, si veda S. AMOROSINO, "Nobiltà" (dei proclami politici) e "miseria" (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in Riv. Giur. Edil., 2020, 6, pp. 497 e ss.

38 Vale a dire le dimensioni "decarbonizzazione", "efficienza energetica", "sicurezza energetica", "mercato interno dell'energia" e "ricerca innovazione e competitività".

finale nel 2030, seguendo una precisa traiettoria indicativa fissata nell'art. 4 del Regolamento n. 2018/1999<sup>39</sup>. L'Italia ha adottato il proprio Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) nel dicembre 2019.

Anche le Regioni, le Province e i Comuni sono variamente coinvolti nell'esercizio delle rispettive funzioni programmatiche<sup>40</sup>.

L'art. 5, comma secondo, della legge n. 10 del 9 gennaio 1991 prevede che l'adozione da parte delle Regioni, d'intesa con gli enti locali, di un piano relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia. Tale piano deve contenere il bilancio energetico regionale o provinciale, l'individuazione dei bacini energetici territoriali, la localizzazione e la realizzazione degli impianti di teleriscaldamento, l'individuazione delle risorse finanziarie da destinare alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia, la destinazione delle risorse finanziarie per gli interventi di risparmio energetico, la formulazione di obiettivi secondo priorità di intervento, nonché le procedure per l'individuazione e la localizzazione di impianti per la produzione di energia fino a dieci megawatt elettrici per impianti installati al servizio dei settori industriale, agricolo, terziario, civile e residenziale, nonché per gli impianti idroelettrici (art. 5, comma 3).

Compete alle Province, invece, l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili, pur nell'ambito delle linee di indirizzo e di coordinamento previste dai piani energetici regionali (così, l'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998).

Ai Comuni con più di cinquantamila abitanti devono invece inserire nei piani regolatori generali di cui alla legge 17 agosto 1942, n.1150 uno specifico piano a livello comunale relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia, benché, come si dirà oltre, non esteso anche alla individuazione delle aree idonee (e non) a ospitare gli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Sempre a livello di programmazione, al fine di raggiungimento degli obiettivi nazionali, di estrema importanza è la fissazione e ripartizione degli obiettivi e delle quote di installazione di impianti di energia rinnovabile tra le Regioni, il c.d. *burden sharing*, che l'art. 10 del d. lgs. n. 387 del 2003 affida alla Conferenza unificata *“tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale”*<sup>41</sup>. L'atto che definisce e quantifica gli obiettivi intermedi e finali, che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali, è un decreto del Ministero

39 In particolare, si prevede che *“Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2: a) dimensione «decarbonizzazione»: [...] per quanto riguarda l'energia rinnovabile: al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'UE di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030 di cui all'articolo 3 della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030”* (art. 4, Regolamento UE n. 2018/1999).

40 Sul tema G. M. CARUSO, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., pp. 482 e ss.

41 Cfr. G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in G. F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 57 e ss., e specialmente pag. 63. A. ZUCCARO, *I limiti regionali alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra oscillazioni giurisprudenziali ed incertezze normative*, in *Foro amm. CdS*, 2013, 2, pp. 571 e ss.

dello sviluppo economico (art. 37, comma 6, d.lgs. n. 28 del 2011 e 2, comma 167, legge n. 244 del 2007)<sup>42</sup>. Tale strumento dovrebbe garantire una condivisione degli obiettivi, assunti dallo Stato sul piano internazionale, da parte delle Regioni che sono tenute ad adeguare i propri piani o programmi in materia di promozione delle fonti rinnovabili al loro raggiungimento (come previsto art. 2, comma 168, della legge n. 244 del 2007)<sup>43</sup>, e a integrare i propri strumenti per il governo del territorio e per il sostegno all'innovazione nei settori produttivi con specifiche disposizioni a favore dell'efficienza energetica e dell'uso delle fonti rinnovabili (art. 3, comma 4, del decreto del MiSE del 15 marzo 2012). Il principio della massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile prevale sull'autonomia delle scelte regionali, che viene, peraltro, ulteriormente limitato anche sul piano del contingentamento energetico nel territorio<sup>44</sup>. Sicché, le Regioni (e tutti gli altri enti locali) devono assolvere all'obiettivo di produzione di energia rinnovabile, che riflette anche gli obblighi assunti dallo Stato sul piano internazionale, e che vincola nel risultato (32 % di energia rinnovabile sul consumo lordo di energia nel 2030) le decisioni programmatiche dell'ente locale.

#### **4) Il problema della localizzazione degli impianti: dall'individuazione delle aree non idonee...**

Quanto alle scelte pianificatorie si pone più direttamente il problema della localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile. L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 rinvia alle linee guida ministeriali<sup>45</sup>, adottate in Conferenza unificata, la definizione del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile. In attuazione di tali linee guida "volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio", è demandata alle "sole" Regioni (e Province autonome)<sup>46</sup> l'indicazione (in negativo) di aree e siti "non idonei" alla installazione di specifiche tipologie di impianti. La disciplina va coordinata con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 che ha previsto

---

42 L'ultimo decreto adottato è il decreto del MiSE del 15 marzo 2012. L'art. 37, comma 6, d.lgs. n. 28 del 2011 prevede che "Con decreto del Ministro dello sviluppo economico [...] sono definiti e quantificati gli obiettivi regionali in attuazione del comma 167 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni"; l'art. 2, comma 167 stabilisce che "Il Ministro dello sviluppo economico [...] emana [...] uno o più decreti per definire la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea...".

43 L'art. 2, comma 168, della legge n. 244 del 2007 secondo cui "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri piani o programmi in materia di promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica negli usi finali o, in assenza di tali piani o programmi, provvedono a definirli, e adottano le iniziative di propria competenza per concorrere al raggiungimento dell'obiettivo minimo fissato di cui al comma 167".

44 L'art. 3, comma 6, del citato d.m. MiSE del 15 marzo 2012 stabilisce che le Regioni possono fissare limiti massimi alla produzione di energia per singola fonte rinnovabile in misura non inferiore a 1,5 volte gli obiettivi previsti nei rispettivi strumenti di pianificazione energetica per la medesima fonte.

45 In dottrina sul tema N. DURANTE, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in questa Riv. Giur. Edil., 2011, 73 ss.; A. AMATO, *Gli accordi preordinati al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili*, ivi, 2014, 225 ss.; S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole*, cit. 2015, pp. 157ss.; M.F. TROPEA, *Competenza regionale e diffusione delle fonti rinnovabili di energia tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio*, ivi, 2017, 923 ss. Sul valore delle linee guida *ex multis* Corte cost., 23 marzo 2021, n. 46, cit., p. 1405.

46 Così, l'art. 1.2 delle Linee guida del 10.9.2010, secondo cui "Le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili"

l'individuazione (questa volta in positivo) da parte delle Regioni dei siti "idonei" per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili<sup>47</sup>. Va, invece, esclusa una competenza autonoma di altri livelli di governo, e in particolare il potere dei Comuni nella disciplina dell'uso del territorio rispetto all'individuazione di aree idonee (e non) alla localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile<sup>48</sup>.

Il sistema della definizione "in negativo" da parte delle Regioni delle aree non idonee è delineato in modo tale da incanalare funzionalmente le decisioni regionali orientandole "Al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"; si stabilisce infatti che "L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio".

Sullo sfondo, si avverte l'importanza degli obiettivi "di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili [...] congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)".

Sicché, già su un piano funzionale, nelle scelte localizzative, le Regioni sono chiaramente vincolate a rispettare gli obiettivi di produzione di energia rinnovabile fissati negli atti di programmazione, in coerenza con gli impegni assunti a livello europeo (e in senso più ampio a livello internazionale). Le scelte regionali devono inoltre rispettare la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (il c.d. *burden sharing* innanzi citato), con la quale devono conciliarsi le altre politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio. Sicché, "le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati" (punto 17.2 delle linee guida del 10.9.2010).

Ciò porta a concludere che, nelle decisioni pianificatorie, l'interesse pubblico primario diventa quello (energetico) alla installazione degli impianti di energia rinnovabile, secondo un paradigma di "localizzazione di risultato"<sup>49</sup>.

Oltre che sul piano funzionale (ovvero secondo l'anzidetto obiettivo della massima diffusione dell'energia rinnovabile), le Regioni non sono comunque libere di definire le aree non idonee, ma nelle loro scelte allocative devono assolvere a "un'apposita istruttoria" avente a oggetto "la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti" (cfr. art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 e punto 17.1 delle linee guida ministeriali); l'incompatibilità con gli obiettivi di protezione

47 Per una migliore comprensione si rimanda al successivo approfondimento della disciplina coordinata con il d.lgs. n. 199 del 2021.

48 Così, T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 21 aprile 2017, n. 271, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 2, I, p. 453 con nota di Tropea. *Contra*, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 24 febbraio 2017, n.372; T.A.R. Umbria, Sez. I, 15 giugno 2007, n. 518, in *Foro amm. TAR* 2007, 6, 2009. Il dubbio circa la configurabilità di una funzione autonoma dei Comuni nell'individuazione delle aree "non idonee", si pone anche rispetto all'attribuzione ai Comuni (in positivo) del potere di delimitazione delle "aree idonee", che potrebbe riconoscersi ai Comuni secondo una soluzione "mediana" in grado di indirizzare meglio le iniziative imprenditoriali nel settore (così, M. SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali e istituzionali*, in *Urb. e App.*, 2020, 3, p. 304, nota n. 9). Tuttavia, anche tale soluzione di compromesso si potrebbe ritenere superata dalla previsione contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 che attribuisce alle Regioni il compito di individuare le superfici e le aree idonee per l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili.

49 Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, cit., pp. 889 e ss.; M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Rivista quad. dir. amb.*, 1, 2012, 25 e ss.

deve riguardare “specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti” e determina soltanto la “elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”, ma non l’automatico rigetto delle istanze private. Le scelte regionali devono inoltre essere determinate e specifiche sotto più profili. Anzitutto, occorre che le aree non idonee siano individuate sulla base di “criteri tecnici oggettivi” di tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale e deve essere “differenziata” con riguardo al tipo di fonte rinnovabile e alla diversa taglia dell’impianto. Inoltre, si vieta di considerare “genericamente” come area non idonea le zone classificate agricole dai piani urbanistici. È altresì impedita l’individuazione di aree non idonee su “porzioni significative del territorio” o su “zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico” nonché l’“identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela”.

Ciò posto, emerge un problema di coordinamento tra le decisioni sulla localizzazione degli impianti di energia rinnovabile e la competenza pianificatoria spettante a diversi livelli di governo, e innanzitutto quella paesaggistica, attribuita alle Regioni<sup>50</sup>.

Per vero, alla pianificazione paesaggistica la disciplina sulla localizzazione degli impianti a fonti rinnovabili non dedica particolare attenzione, ma soltanto alcuni vaghi richiami nei punti 17.2 e 15.3 delle linee guida ministeriali del 2010<sup>51</sup>. Si prevede, infatti, soltanto che “Restano ferme le previsioni dei piani paesaggistici e delle prescrizioni d’uso indicate nei provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico” (punto 15.3) e che le Regioni individuano le aree non idonee “tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico” (punto 17.2), senza però stabilire chiaramente come si coordinano le previsioni contenute nella pianificazione paesaggistica rispetto alle scelte programmatiche e pianificatorie di localizzazione degli impianti. Eppure, il piano paesaggistico, tramite una ricognizione e pianificazione di tutto il territorio regionale, oltre a dettare previsioni vincolistiche e prescrizioni d’uso relative ai beni paesaggistici, individua le regole “per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio” (art. 143, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004), e quindi anche di interventi come l’installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Sicché, è evidente l’importanza che assume la pianificazione paesaggistica rispetto al tema della localizzazione degli impianti di energia rinnovabile, confermata dalla sua prevalenza rispetto agli altri piani e programmi con incidenza sul territorio. Più precisamente, le previsioni dei piani paesaggistici “non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici” e “per quanto attiene alla tutela del paesaggio [...] sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” (art. 145, comma 3, d.lgs. n. 42 del 2004)<sup>52</sup>. Di tal che la designazione nella pianificazione paesaggistica di un’area come

50 Sulla pianificazione paesaggistica E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. Urb.*, 2008, 130 ss.; G.D. COMPORTEI, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir.*, Annali, V, Milano, 2012, pp. 1070 ss.; 265 ss.; P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2012 A. ANGIULI, *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, I, Napoli, 2012, pp. 1289 ss.; A. CROSETTI, *La pianificazione paesistica*, in A. CROSETTI - D. VAIANO (a cura di), *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, pp. 265 e ss.; S. AMOROSINO, *Commento agli artt. 143, 144 e 145*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, pp. 1285 e ss.; M. IMMORDINO - L. GIANI, *Art. 131*, ivi, pp. 1160 ss.

51 Così, G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, cit., p. 74.

52 Rispetto alla prevalenza accordata alla pianificazione paesaggistica, nella sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2022, n. 1150, si legge: “Il Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i

meritevole di particolare tutela potrebbe costituire argomento decisivo per impedire l'installazione di un impianto di energia rinnovabile, anche indipendentemente da considerazioni sull'interesse alla massima diffusione dell'energia rinnovabile<sup>53</sup>. Tanto più se si considera che il Legislatore ha espressamente orientato il sistema delle linee guida ministeriali all'obiettivo di "assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio" (art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387 del 2003).

L'assetto dei rapporti tra diversi ambiti valoriali, non si riduce soltanto, come anticipato, al binomio tra interesse energetico-ambiente e paesaggio, espresso nella relazione tra scelte pianificatorie di localizzazione degli impianti e piano paesaggistico, ma si estende anche ad altre componenti del territorio; e tra queste anzitutto quelle ambientali, di protezione delle risorse naturali, della biodiversità, di alcune specie e habitat naturali, nonché quelle inerenti alla difesa del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque. In altri termini, non è da escludere che un'area possa considerarsi non idonea in ragione di una particolare situazione di dissesto o rischio idrogeologico che la caratterizza o perché si tratta di un'area naturale protetta<sup>54</sup>.

Orbene anche le linee guida del 2010 ammettono, tra l'altro, proprio che le Regioni indichino come aree non idonee siti "particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio", ricadenti all'interno di un elenco ad hoc, tra cui rientrano, tra l'altro oltre ai "siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 42 del 2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo"<sup>55</sup>, anche "le aree naturali protette ai diversi livelli (nazionale, regionale, locale) istituite ai sensi della Legge n. 394/1991" e "le aree caratterizzate da situazioni di dissesto e/o rischio idrogeologico perimetrate nei Piani di Assetto Idrogeologico (P.A.I.)".

---

*piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico, fondato sui seguenti dispositivi tecnici: immediata prevalenza del primo, obbligo di adeguamento dei secondi con la sola possibilità di introdurre ulteriori previsioni conformative che «risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani». In base alla disciplina statale resta così escluso, sia che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa essere assicurata da strumenti diversi dai piani paesaggistici, sia che essa possa cedere ad esigenze urbanistiche o naturalistiche rappresentate in diversi strumenti di pianificazione". Sulla prevalenza della pianificazione paesaggistica si veda Corte cost., 21 aprile 2021, n. 74, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2021, 2, p. 928. Si veda inoltre T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 12 luglio 2021, n. 1187 e n. 1190, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che si esprime "nel senso dell'assoluta prevalenza delle previsioni contenute nei piani paesaggistici su qualsiasi altra disciplina pianificatoria e di settore".*

53 Siffatta impostazione è stata condivisa da una parte della giurisprudenza, secondo cui "le valutazioni e le esigenze concernenti il fabbisogno energetico (pur considerate quanto alla tipologia delle fonti di produzione, alla localizzazione degli impianti ed alla loro potenza, ecc.) non giustificano la disapplicazione delle leggi e degli atti di pianificazione (anche di natura paesaggistica), in base ai quali le aree del territorio nazionale risultano meritevoli di particolare tutela. In altri termini, qualora una legge o un atto di pianificazione precluda o limiti la realizzazione di opere incidenti su aree tutelate sotto il profilo paesaggistico, le relative disposizioni vanno applicate comunque, anche quando il progetto riguardi opere riguardanti la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili"; così, Cons. Stato, Sez. VI, 15 febbraio 2012, n. 746, in *Foro amm. CDS*, 2012, 2, p. 399.

54 Sul tema del rapporto tra localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e la tutela delle aree protette, si veda P. BRAMBILLA, *Produzione di energia da fonti rinnovabili e tutela delle aree protette: le nuove frontiere del bilanciamento degli interessi*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, fasc. 3-4, pp. 408 e ss.

55 Nonché "zone all'interno di con visuali la cui immagine è storicizzata e identifica i luoghi anche in termini di notorietà internazionale di attrattiva turistica; - zone situate in prossimità di parchi archeologici e nelle aree contermini ad emergenze di particolare interesse culturale, storico e/o religioso". - zone individuate ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs. n. 42 del 2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti").

Da qui l'importanza anche di definire un coordinamento tra gli strumenti (di competenza regionale) diretti a individuare le aree idonee (e non) a ospitare gli impianti di produzione di energia rinnovabile e gli strumenti di individuazione e pianificazione di aree naturali protette<sup>56</sup> e di aree sottoposte a vincoli e a rischio idrogeologico<sup>57</sup>.

In linea di principio, però, nel coordinamento tra diversi livelli di pianificazione, occorre sempre tenere presente che la individuazione di un sito come area non idonea determina soltanto *“una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”*. Per un verso, è ben possibile un accertamento in concreto con esito positivo sulla realizzabilità dell'impianto in sede di procedimento di autorizzazione, e, per altro verso, è precluso alle Regioni di fissare limitazioni aprioristiche ed assolute che impediscano ogni valutazione in concreto circa l'autorizzazione dell'opera medesima, senza lasciare margini di discrezionalità all'amministrazione<sup>58</sup>.

---

56 A tal riguardo, occorre considerare che la legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 1991, prevede che il territorio venga suddiviso dal piano per il parco in ragione del conseguente differente grado di protezione e, precisamente, in: a) "riserve integrali"; b) "riserve generali orientate"; c) "aree di protezione"; d) "aree di promozione economica e sociale facenti parti del medesimo ecosistema". Ora, proprio con riguardo alle riserve generali orientate per le quali vige il generale divieto di nuove costruzioni e trasformazioni territoriali, si è affermato in giurisprudenza che la definizione di interventi assentibili nelle aree di "riserva generale orientata", in quanto implicanti deroghe al citato generale divieto, deve essere compiuta attraverso un'esegesi di stretta interpretazione; il che esclude la praticabilità di un'attività imprenditoriale, quale l'esercizio degli impianti per la produzione di energia elettrica seppur da fonte rinnovabile (così Cass. Sez. un., 9 novembre 2012, n. 19389, in *Riv. Giur. amb.*, fasc. 3-4, p. 406). Ciò porta a sostenere la prioritaria affermazione dell'interesse alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio naturale, su ogni altro interesse anche pubblico, ivi compreso quello alla *“massima diffusione dell'energia rinnovabile”*. In senso analogo, anche il Consiglio di Stato, con sentenza Sez. V, 15 gennaio 2013, n. 176, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ove si legge che *“in via generale l'interesse alla promozione delle fonti energetiche rinnovabili e la concreta influenza dell'impianto sull'ambiente circostante sono nel caso di specie irrilevanti. Infatti è stata prevista la realizzazione di esso impianto nell'area di protezione esterna di una Riserva naturale, cioè in un luogo ove è stata già effettuata la valutazione circa la preminenza dell'interesse alla salvaguardia dell'ambiente rispetto ad altri interessi, come quello alla gestione delle fonti di energia rinnovabile, che è insuscettibile di deroga anche in relazione all'eventuale modesto effettivo impatto ambientale delle opere di cui è prevista la realizzazione”*.

57 L'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, contenuta nel piano di bacino (lett. n. dell'art. 65, d.lgs. n. 152 del 2006), e delle "aree a rischio idrogeologico", di cui al PAI (art. 57), delineando la particolare pericolosità di un sito sul piano idrogeologico e morfologico, potrebbe dunque portare alla sua classificazione come "area non idonea" all'installazione di un impianto di produzione di energia rinnovabile. L'interesse alla "massima diffusione dell'energia rinnovabile" dovrebbe in tal caso soccombere, specialmente se si considera che il piano di bacino è posto al vertice della pianificazione in materia sia ambientale che territoriale-urbanistica (art. 65, commi 5 e 6).

58 A tal riguardo si segnala la pronuncia della Corte costituzionale, 13 maggio 2022, n. 121, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della l.r. Basilicata n. 30/2021, in quanto tra l'altro dettano *“requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell'amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell'iter di autorizzazione o, comunque, precludono l'esito positivo della valutazione del progetto”* e *“requisiti che vincolano in astratto e a priori l'avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell'amministrazione”*: tali disposizioni hanno *“il senso di una cristallizzazione per legge di requisiti, che comprime la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 267 del 2016, n. 124 del 2010). Si rinnova, in tal modo, nelle disposizioni impugnate, il medesimo vizio che questa Corte ha già in passato ravvisato con riferimento a ulteriori norme, emanate sempre dalla Regione Basilicata, che parimenti prevedevano requisiti inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (sentenze n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019)”*. Si vedano in termini anche Corte cost., 20 gennaio 2022, n. 11; Corte cost., 30 luglio 2021, n. 177.

Ciò posto, il quadro normativo parrebbe delineare, in coerenza con il principio di massima diffusione dell'energia rinnovabile, la regola della "generale idoneità" di tutto il territorio nazionale alla installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, salvi i limiti alla loro localizzazione, individuati, però sempre in via residuale, per legge ovvero da parte delle regioni<sup>59</sup>; le quali, peraltro, nella definizione di un'area come non idonea, possono soltanto determinare una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione, ma non una preclusione assoluta alla realizzazione dell'impianto<sup>60</sup>. La logica è per l'appunto quella di spostare nel procedimento autorizzativo, a valle, la verifica in concreto circa la installazione di un impianto di energia rinnovabile.

Sotto altro profilo, le funzioni programmatiche e pianificatorie delle Regioni sono delimitate, in linea con paradigma della "localizzazione di risultato", dal raggiungimento dell'obiettivo di produzione di energia rinnovabile, secondo le quote ripartite nel c.d. burden sharing<sup>61</sup>. Ciò che importa è che le Regioni raggiungano l'obiettivo di produzione di energia rinnovabile, mentre non importa "come" le Regioni scelgano di raggiungerlo, potendo le stesse decidere, anche in base alle proprie caratteristiche territoriali, geografiche e morfologiche, come localizzare e come combinare le diverse tipologie di energia rinnovabili, favorendone una rispetto a un'altra<sup>62</sup>.

Le funzioni programmatiche e pianificatorie, variamente distribuite tra i diversi livelli di governo, dovrebbero comunque mirare a far emergere, già a monte, nella fase di individuazione degli indirizzi e della localizzazione degli impianti di energia, gli eventuali conflitti tra i diversi interessi (sensibili, generali, locali etc...) coinvolti, in modo da risolverli prima che si ripropongano, a valle, alla sede autorizzativa dell'impianto. Il giudizio sugli effetti ambientali e paesaggistici portati dall'installazione di un impianto di produzione di energia rinnovabile viene così anticipato al momento dell'elaborazione del piano e programma energetico, territorialmente applicabile; e a tal riguardo non è scontato sottolineare che le scelte di programmazione e di pianificazione verranno pure integrate da valutazioni contestuali concernenti i profili ambientali espresse in sede di VAS<sup>63</sup>.

La programmazione e la pianificazione potrebbero perciò avere l'effetto di vincolare le decisioni amministrative sulla localizzazione degli impianti degli impianti di produzione di energia rinnovabile, purché però abbiano un livello di precisione e dettaglio prescrittivo (circa ad esempio le aree, la tipologia, le dimensioni dell'opera da realizzare) tale da orientare in concreto l'attività provvedimentale dell'amministrazione.

Inoltre, il regime della programmazione e pianificazione sinora illustrato conferma una tendenza all'accentramento delle decisioni in sede statale sotto il profilo del bilanciamento

59 Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224, in *Giur. cost.*, 2012, 5, p. 3363

60 Questa impostazione sembrerebbe anche condivisa da C. VIVANI, *Ambiente ed energia* cit., p. 519, che evidenzia come il criterio della massima diffusione dell'energia rinnovabile a livello territoriale sarebbe espresso "tramite l'affermazione della generale idoneità del territorio ad ospitare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e la possibilità di individuare solo in via residuale aree non idonee all'installazione degli impianti medesimi". L'eccezione sarebbe data rispetto alle aree naturali protette, se si segue la citata giurisprudenza, che considera inderogabile "la valutazione circa la preminenza dell'interesse alla salvaguardia dell'ambiente rispetto ad altri interessi, come quello alla gestione delle fonti di energia rinnovabile" (Cons. Stato, 15 gennaio 2013, n. 176, cit.).

61 Cfr. sentenza Corte cost., 20 gennaio 2022, n. 11.

62 Sicché, si può ipotizzare che una Regione del sud Italia sarà maggiormente propensa a valorizzare l'energia solare, anche in considerazione della maggiore esposizione all'irraggiamento, rispetto a una Regione del nord Italia che sarà, con buona probabilità, tesa a spostare più alti livelli di produzione verso tipologie di energia rinnovabile come quella idroelettrica, in ragione della maggiore disponibilità di risorse idriche fluviali.

63 Applicabile a tutti i piani e programmi, compresi quelli degli enti locali in materia di energia (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006) che possano produrre impatti significativi sull'ambiente.

tra interesse energetico e tutela dell'ambiente e del paesaggio, che limiterebbe i poteri degli enti locali non soltanto nella definizione degli obiettivi di diffusione e delle quote di energia rinnovabile (come nella disciplina sul c.d. *burden sharing*), ma anche nelle scelte relative alla localizzazione degli impianti (con i limiti nella definizione delle aree non idonee).

Il regime localizzativo riconosce, infatti, alle "sole" Regioni una competenza, comunque limitata, a definire le aree non idonee. Si tratta di una precisa scelta allocativa delle funzioni assunta dal Legislatore, da un lato, in ragione del riconoscimento di una competenza legislativa regionale concorrente nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., dall'altro lato, con l'obiettivo di superare i pericoli della sindrome NIMBY, evitando di riconoscere competenze decisionali a un livello di governo (troppo) locale<sup>64</sup>.

Attribuendo le competenze sul tema alle Regioni si evita, da un lato, una decisione presa a livello locale che potrebbe scaturire in immotivati rifiuti all'opera, considerando la scarsa appetibilità sul piano elettorale di opere quali gli impianti di produzione di energia rinnovabile; e, dall'altro lato, si evita anche di accentrare la decisione sulla localizzazione degli impianti al livello di governo statale, con l'effetto di ingenerare un conflitto con le comunità locali, data la lontananza del centro decisionale dal territorio.

Ciò posto, il quadro normativo sulle competenze programmatiche e pianificatorie, sinora delineato, potrebbe indurre a sostenere la tutela privilegiata e prioritaria dell'interesse alla massima diffusione dell'energia rinnovabile rispetto agli altri interessi pure coinvolti e con esso potenzialmente confliggenti. Siffatta preferenza, peraltro giustificata anche in ragione degli impegni prima citati assunti dallo Stato e dall'Unione Europea in sede internazionale, potrebbe essere supportata dall'ingresso formale della tutela dell'ambiente (nella sua dimensione industriale nel connubio con l'energia rinnovabile) negli artt. 9 e 41, Cost., che, confrontandosi con altri interessi, come il paesaggio, finisce per prevalere<sup>65</sup>. Ciò però porterebbe a contraddire la regola del bilanciamento degli interessi che, nell'esercizio di ogni tecnica legislativa, deve mirare a garantire un punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali potenzialmente antagonisti, evitando che uno di questi prevalga in modo assoluto sugli altri.

L'obiettivo è infine proprio quello di raggiungere un certo grado di omogeneità nella disciplina delle energie rinnovabili sull'intero territorio nazionale<sup>66</sup>, anche se tale obiettivo può dirsi solo parzialmente realizzato, considerando che, in concreto, le decisioni delle Regioni si sono poi dimostrate di estrema eterogeneità, come del resto già paventato in dottrina<sup>67</sup>; tale eterogeneità è dovuta forse anche alla mancanza di una disciplina che determinasse "in positivo" le aree idonee, intervenuta soltanto con il d.lgs. n. 199 del 2021 di attuazione della direttiva UE 2018/2001.

64 In tal senso, S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole* cit., pp. 157 e ss.; secondo G. MANFREDI - S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, cit., 293 e ss., "è proprio per evitare la sindrome nimby che il nostro ordinamento, in attuazione del detto principio, tende ad allocare molte delle funzioni ambientali a livello statale o a livello regionale, anziché a livello meramente locale"

65 G. SEVERINI - P. CARPENTERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), settembre 2021; G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), 2021, che osserva che "La tutela dell'ambiente è la chiave universale – inserita nell'art. 9 Cost. – per fare prevalere, in un'inedita gerarchia, il valore ambientale su quello paesaggistico, con possibili vulnera alla memoria storica del Paese".

66 Come chiarito da plurime pronunce della Corte costituzionale, tra le quali le sentenze del 23 marzo 2021, n. 46, e del 20 gennaio 2022, n. 11, le linee guida, oltre ad avere natura inderogabile, "devono essere applicate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale".

67 G. F CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, cit., p. 74.

## 5) ... all'individuazione delle aree "idonee".

L'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 introduce una disciplina per l'individuazione (in positivo) di superfici e aree idonee per l'installazione degli impianti di energia rinnovabile<sup>68</sup>. L'area idonea è definita come quell'area "con un elevato potenziale atto a ospitare l'installazione di impianti di produzione elettrica da fonte rinnovabile, anche all'eventuale ricorrere di determinate condizioni tecnico-localizzative" (art. 2, lett. ggg), d.lgs. n. 199 del 2021).

Le aree idonee a localizzare gli impianti di produzione di energia rinnovabile sono individuate per legge dalle Regioni (art. 20, comma 4) conformemente ai principi e ai criteri omogenei stabiliti da uno o più decreti ministeriali<sup>69</sup>, che "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" (art. 20, comma 3).

In sede di individuazione delle aree idonee devono essere rispettati "i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo".

Nelle more dell'individuazione delle superfici idonee sono comunque considerate aree idonee per legge i siti e le aree elencati nel comma 8 dell'art. 20.

L'utilizzo, ai fini dell'installazione di un impianto di energia rinnovabile, di un'area idonea offre un duplice vantaggio, sotto i profili dell'accesso prioritario ai meccanismi di incentivazione dell'energia rinnovabile e dell'applicabilità delle misure di semplificazione ed accelerazione del procedimento autorizzativo dell'impianto.

L'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 199 del 2021 stabilisce espressamente che, nella definizione dei meccanismi di incentivazione tariffaria previsti in favore della produzione dell'energia rinnovabile, "è stabilito un accesso prioritario per gli impianti realizzati nelle aree identificate come idonee, a parità di offerta economica".

68 Per una disamina della disposizione si veda E. BRUTI LIBERATI – G. CAVALIERI – G. COLOMBO, *Energia*, cit., pp. 1779 e ss.

69 Secondo i commi 1 e 2 dell'art. 20 del d. lgs. n. 199 del 2021 "Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a:

a) dettare i 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;

b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

2. Ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal PNIEC, i decreti di cui al comma 1, stabiliscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statistico fra le medesime Regioni e Province autonome, da effettuare secondo le regole generali di cui all'Allegato I, fermo restando che il trasferimento statistico non può pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo della Regione o della Provincia autonoma che effettua il trasferimento".

L'art. 22 invece contiene norme speciali derogatorie per le procedure autorizzative degli impianti di produzione di energia rinnovabile installati sulle aree idonee, stabilendo che, in tali procedimenti, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante (comma 1). Decorso inutilmente il termine per esprimere il parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Inoltre, i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo. Analoga disciplina viene fissata anche dall'art. 23 per gli impianti di produzione di energia rinnovabile c.d. *off-shore* installati su aree idonee (così definite per legge o dal piano di gestione dello spazio marittimo di cui al comma 2).

La portata innovativa del nuovo regime di individuazione delle "aree idonee" si può apprezzare sotto una pluralità di profili.

Anzitutto, la definizione delle aree idonee, e specialmente per quelle così definite *ex lege*, dovrebbe offrire una maggiore certezza nei rapporti tra amministrazione e privati, consentendo di valutare, a priori e con un certo grado di omogeneità su tutto il territorio nazionale, le possibilità localizzative di un impianto di energia. Del resto, proprio l'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199 del 2021 fa espresso riferimento alla fissazione di principi e criteri "omogenei". L'individuazione a monte e per legge di un'area idonea dovrebbe quindi impedire che, nel procedimento autorizzativo a valle, si rimetta in discussione il medesimo profilo localizzativo circa l'idoneità dell'area, evitando così un inutile duplicazione di valutazioni procedurali, dalla fase legislativa a quella decisionale, che contrasterebbe peraltro anche con il divieto di aggravamento del procedimento.

Inoltre, nelle more dell'individuazione di un'area idonea, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile (art. 20, comma 6).

È significativo che *"le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee"* (art. 20, comma 7). Si tratta di una disposizione che tenderebbe a riaffermare proprio il principio di *"generale idoneità"* di tutto il territorio nazionale all'installazione degli impianti di energia rinnovabile, giacché l'individuazione *"in positivo"* di un'area come idonea non implica che le residue aree, non qualificate espressamente come idonee, possano comunque essere qualificate come idonee in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori.

Inoltre, in via residuale, e sempre nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni, sono considerate per legge comunque idonee anche tutte le altre aree *"che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici"* (lett. c-quater, del comma 8 dell'art. 20). Il che conferma, appunto, il deciso *favor* per il principio della massima diffusione dell'energia rinnovabile.

## 6) Il caso delle aree agricole

Tuttavia, non mancano le perplessità sollevate dalla disciplina, specialmente ove si abbia riguardo all'installazione degli impianti di energia rinnovabile in aree agricole.

Orbene, tra le aree idonee per legge (di cui al comma 8 dell'art. 20), rientrano, oltre a una serie di superfici inserite in contesti già edificati (come i siti ove sono già installati impianti

della stessa fonte di energia, aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e le aree adiacenti alla rete autostradale<sup>70</sup>) e comunque abbandonati o degradati (come le aree dei siti oggetto di bonifica, o le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado), anche le aree classificate come agricole “racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale” nonché “le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri” da un impianto o stabilimento produttivo (così lett. c-ter, nn. 1 e 2), del comma 8 dell’art. 20). Tali aree sono considerate idonee purché, però, limitatamente agli impianti fotovoltaici “anche con moduli a terra” e agli impianti di produzione di biometano e “in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio”.

La previsione per legge dell’idoneità di (tutte) le aree agricole a ospitare impianti di energia fotovoltaica “anche con moduli a terra”, oltre a quelli di produzione di biometano, deriva dall’esigenza di superare le limitazioni imposte alla produzione di tale tipologia di energia quando installata sulle aree agricole. Le superfici agricole sono di solito terreni pianeggianti e facilmente accessibili che, proprio per il loro normale assetto fisico-morfologico, si prestano meglio all’installazione dell’energia fotovoltaica. Tuttavia, le limitazioni al fotovoltaico sulle aree agricole, come anticipato, si sono giustificate in ragione degli impatti negativi che, con l’impianto di “moduli a terra”, si possono determinare sull’area agricola, principalmente a causa dell’impermeabilizzazione del suolo, oltre che per i pregiudizi determinati sotto il profilo paesaggistico. Pregiudizi analoghi possono derivare anche dagli impianti di produzione di biometano, ove si considerino le conseguenze nocive della fermentazione generata dal processo di produzione dell’energia, in grado di sviluppare eventi patogeni o emissioni maleodoranti, pericolosi per la sopravvivenza e la riproduzione di alcune specie animali e vegetali.

Orbene, la portata del comma 8 dell’art. 20 è duplice. In primo luogo, la norma rientra evidentemente in un processo di dequotazione della tutela degli interessi pubblici espressi nell’area agricola in favore dell’interesse energetico<sup>71</sup>. In secondo luogo, la previsione per legge statale dell’idoneità dell’area agricola impone di verificarne l’applicabilità e prevalenza rispetto agli strumenti normativi e pianificatori delle Regioni, contenenti previsioni contrarie.

Quanto al primo profilo, su un piano più generale, la tutela privilegiata dell’interesse alla massima diffusione dell’energia rinnovabile è perseguita in danno dell’interesse paesaggistico, tramite disposizioni che ridimensionano il ruolo delle soprintendenze. È questo il senso dell’art. 22, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 199 del 2021 che prevede che, nel procedimento unico di autorizzazione di un impianto di energia rinnovabile su un’area idonea (e quindi anche non agricola), il parere della soprintendenza, pur obbligatorio, non è vincolante per l’amministrazione; la quale, peraltro, se è omesso il parere nel termine previsto, provvede comunque. La previsione è in linea con altre disposizioni, che mirano a depotenziare il ruolo dell’amministrazione preposta alla tutela dell’interesse paesaggistico, come l’art. 8, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui alla commissione tecnica PNRR-PNIEC, chiamata a svolgere supporto tecnico rispetto alla valutazione ambientale di progetti di produzione di energia rinnovabile, partecipa anche un rappresentante del

70 Nonché 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, e i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all’interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori.

71 Sul tema, S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole* cit., pp. 157 e ss., secondo cui, però, con riferimento al contesto normativo precedente al d.lgs. n. 199 del 2021, “nella disciplina positiva statale [...] è [...] possibile rintracciare il germe del compromesso fra interesse energetico ed interesse agricolo”.

Ministero della cultura ma “*senza diritto di voto*”<sup>72</sup>. Ciò è sufficiente per intravedere nel sistema normativo l’affermarsi di una tutela prioritaria dell’interesse alla massima diffusione dell’energia rinnovabile sull’interesse alla salvaguardia dei beni culturali e del paesaggio.

Sul piano più specifico degli interessi espressi dall’area agricola, invece, già con l’art. 12, comma 7 si era previsto che gli impianti di produzione di energia rinnovabile potessero essere impiantati “*anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici*”, con una previsione riprodotta anche nel punto 15.3 delle linee guida ministeriali del 2010, stabilendo, di fatti, la compatibilità degli impianti da fonti rinnovabili con le destinazioni agricole del suolo senza necessità di disporre variante allo strumento urbanistico<sup>73</sup>.

Tuttavia, nel quadro normativo delineato dal combinato disposto del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida ministeriali, come interpretato dalla giurisprudenza, le Regioni potevano comunque imporre limitazioni all’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile sia su aree agricole “*di pregio*”, “*interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale*”, sia su tutte le altre aree agricole “*comuni*”, purché si trattasse di limiti ragionevoli e proporzionati e mai di divieti assoluti e aprioristici<sup>74</sup>. Tali previsioni limitative, peraltro, avrebbero dovuto coordinarsi con le pure prevalenti prescrizioni contenute nei piani paesaggistici. Inoltre, sempre a tutela degli interessi delle aree agricole, con l’art. 65 del d.l. n. 1 del 2012, conv. con modificazione nella legge n. 27 del 2012, si era vietato l’accesso agli incentivi statali del settore per gli impianti solari fotovoltaici “*con moduli collocati a terra*” in aree agricole<sup>75</sup>.

Orbene, i divieti di accesso agli incentivi previsti per gli impianti fotovoltaici sono stati eliminati o comunque limitati. Basti pensare alla possibilità di accedere all’incentivo statale previsto per gli impianti c.d. agrovoltai, che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, con possibilità di rotazione, considerati tali “*da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale*”<sup>76</sup>. Si tratta di un incentivo comunque subordinato alla contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio volto a verificare l’impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate<sup>77</sup>. A ciò si aggiunge che anche l’art. 6, comma 1, lett. l), del d.lgs. n. 199 del 2021 prevede che possono accedere ai meccanismi di incentivazione previsti nella norma “*anche gli impianti*”

72 Così l’articolo 10, comma 1, lettera a), del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, che elimina la dizione “*con diritto di voto*”.

73 M. BEVILACQUA, *La localizzazione in aree agricole degli impianti alimentati da fonti di energie rinnovabili: gli enti locali tra conformità urbanistica e destinazione d’uso*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 24 settembre 2021; cfr. altresì T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 26 febbraio 2014, n. 222.

74 Così, già Cons. Stato, Sez. I, 28 aprile 2021, n. 843, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

75 Già limitati dal comma 4 dell’art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2011. Sul regime di accesso agli incentivi si veda A. GRIGNANI, *Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili*, cit., pp. 411 e ss.

76 Così il comma 1-quater dell’art. 65, introdotto dall’articolo 31, comma 5, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

77 Così il comma 1-quinquies dell’art. 65, introdotto dall’articolo 31, comma 5, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Mentre i commi 1 -septies e 1- octies prevedono che “*il comma 1 non si applica altresì agli impianti solari fotovoltaici flottanti da realizzare su superfici bagnate ovvero su invasi artificiali di piccole o grandi dimensioni, ove compatibili con altri usi. Le particelle su cui insistono gli impianti fotovoltaici di cui ai commi da 1 -quater a 1 -sexies del presente articolo, anche a seguito di frazionamento o trasferimento a qualsiasi titolo dei terreni, non possono essere oggetto di ulteriori richieste di installazione di impianti fotovoltaici per dieci anni successivi al rilascio degli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28*” come inseriti dall’articolo 11, comma 1, lettera b), del D.L. 1 marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni dalla Legge 27 aprile 2022, n. 34.

*fotovoltaici realizzati su aree agricole non utilizzate individuate dalle Regioni come aree idonee, secondo le modalità e alle condizioni stabilite ai sensi dell'articolo 20". Inoltre, i divieti di accesso agli incentivi sono stati previsti soltanto per l'energia rinnovabile fotovoltaica e non per tutti gli altri impianti di energia pulita.*

Rispetto alla localizzazione degli impianti di produzione di energia fotovoltaica *"anche con moduli a terra"* (e degli impianti di produzione di biometano), invece, permane la citata previsione della generalizzata *"idoneità"* delle aree agricole (entro un determinato perimetro) nonché, questa volta per tutti gli impianti di energia rinnovabile, della generalizzata idoneità di *"tutte"* le altre aree residue, e quindi, anche quelle agricole (come previste nella lettera *c-quater*).

Orbene, il Legislatore, oltre ad aver previsto l'idoneità dell'area agricola per tutti gli impianti di produzione di biometano, non ha tenuto conto della possibilità di circoscrivere l'idoneità dell'area agricola ai soli impianti agrovoltaici, dimostratisi meglio in grado di conciliare la tutela dell'ambiente e del paesaggio, evitando la totale impermeabilizzazione del suolo e la compromissione delle attività agricole ivi praticate<sup>78</sup>. Tale scelta legislativa sarebbe risultata certamente più in linea con i principi di prevenzione e integrazione a tutela dell'ambiente, che impongono di preferire l'alternativa tecnica più rispettosa sul piano ecologico. Ciò confermerebbe la tesi della previsione di una tutela privilegiata in favore dell'interesse energetico rispetto a tutti gli altri interessi, ambientali e paesaggistici.

Inoltre, nelle scelte sulla localizzazione degli impianti di energia rinnovabile, non sembra essere stato rispettato il criterio di preferenza delle aree già edificate e degradate rispetto alle aree agricole. Tale criterio è pure richiamato dall'art. 7-bis d.lgs. n. 152 del 2006 che ha previsto che per la realizzazione delle opere, degli impianti e delle infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), tra cui anche gli impianti di produzione di energia rinnovabile, *"occorre privilegiare, ove possibile, l'utilizzo di superfici di strutture edificate"*. È evidente anche il contrasto con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima che ha previsto che, proprio al fine di ridurre il consumo di territorio, si dovrà promuovere l'installazione di fotovoltaico *"innanzitutto su edificato, tettoie, parcheggi, aree di servizio, ecc."*; e, pur riconoscendo l'importanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati al 2030, della diffusione di grandi impianti fotovoltaici a terra, ha stabilito che occorre privilegiare le *"zone improduttive, non destinate ad altri usi, quali le superfici non utilizzabili a uso agricolo"*. Del pari, l'art. 5, lett. a), della legge delega n. 53 del 2021 ha previsto come specifico criterio direttivo che la disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili fosse predisposta *"nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici"* e *"privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi"*.

Sicché, è chiaro come l'art. 20, comma 8, lungi dall'aver privilegiato le aree già edificate e degradate per l'installazione di impianti di energia rinnovabile, ha, nei fatti, equiparato le aree agricole a tutte le altre aree utilizzabili ai fini della promozione dell'energia rinnovabile.

Nell'ottica di un maggior contenimento del suolo, tuttavia, nell'individuazione delle aree idonee, occorre preferire le superfici già costruite o altrimenti non utilizzabili, già

<sup>78</sup> Anche nel PNRR si evidenziano le potenzialità dello sviluppo degli impianti agrovoltaici quali *"sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte"*, cui è dedicata una misura di investimento di 1,1 miliardi, nella Missione 2 *"Transizione verde e Transizione ecologica"* alla categoria C2 *"Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile"*, al punto 1.1.

degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (c.d. brownfield, come industrie abbandonate, zone già edificate, siti bonificati e così via), invece delle aree agricole; come, del resto, ha previsto l'art. 242-ter del d.lgs. n. 152 del 2006 che consente di realizzare le "opere per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili" nei siti oggetto di bonifica.

Sotto altro profilo, l'affermazione del principio alla massima diffusione dell'energia rinnovabile sugli altri interessi, compresi quelli ambientali espressi dall'area agricola, può portare a una conseguenza paradossale; e cioè che l'interesse all'energia pulita, pur essendo giustificato dall'esigenza di tutelare l'ambiente, nella forma della riduzione delle emissioni di gas serra, finisce però per pregiudicare comunque l'ambiente, pur sotto altri profili, ad esempio con l'aumento dell'impermeabilizzazione e del consumo di suolo agricolo e con il fenomeno dell'abbandono delle attività agricole<sup>79</sup>. Sicché, alla coppia "ambiente versus paesaggio" si associa un ulteriore binomio conflittuale sintetizzabile nella formula "energia rinnovabile versus ambiente".

Quanto alla previsione di un'idoneità dell'area per legge, si pone un problema di invasione delle competenze regionali in materia da parte dello Stato; il che pone la questione dell'incompatibilità sopravvenuta tra la norma di legge statale e le pregresse previsioni di legge o di piano adottate dalla Regione. A tal riguardo, basti pensare a una previsione di un piano paesaggistico che vieti l'installazione di un impianto fotovoltaico con moduli a terra su un'area agricola che è ora definita "idonea" a tale scopo dall'art. 20, comma 8 del d.lgs. n. 199 del 2021.

È vero però che la previsione di idoneità dell'area per legge favorisce l'omogeneità di disciplina su tutto il territorio nazionale, più di quanto farebbe una previsione legislativa o pianificatoria regionale. Oltretutto, l'idoneità dell'area per legge potrebbe essere utile a limitare la discrezionalità degli enti di governo non statali nell'esercizio di un potere, tipicamente discrezionale, quale quello pianificatorio sulla localizzazione degli impianti. L'art. 20, comma 8, tuttavia, si applica "nelle more dell'individuazione delle aree idonee" da parte delle Regioni, e quindi soltanto temporaneamente. Spetterà allora alle Regioni individuare le aree idonee, sulla base dei criteri fissati dai decreti ministeriali cui rinvia l'art. 20; tra cui rientrano, tra l'altro, oltre a principi di minimizzazione dell'impatto ambientale e di fissazione di una massima porzione di suolo occupabile, anche regole di individuazione di aree industriali dismesse, compromesse, abbandonate e marginali e di rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, nonché il principio priorità nell'utilizzo di strutture già edificate e di aree (anche agricole) non utilizzabili per altri scopi. A tal fine, sarà però indispensabile distinguere a seconda del tipo di produzione di energia rinnovabile da impiantare<sup>80</sup>.

Infine, la normativa sull'individuazione delle aree idonee potrebbe anche non avere l'effetto di semplificazione sperato. Infatti, benché un'area venga individuata come idonea ai sensi dell'art. 20, che sia per legge statale in via temporanea o da parte delle Regioni, la concreta installabilità dell'impianto dovrà comunque essere vagliata nel procedimento di autorizzazione dell'impianto; il che, peraltro, non esclude che l'esito della valutazione in concreto sia comunque negativo, ove l'amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità ritenga che rispetto all'interesse energetico debba prevalere l'esigenza di tutela di un interesse sensibile come l'ambiente o il paesaggio.

<sup>79</sup> Ove si pensi alla possibilità, tutt'altro che remota, che i proprietari dell'area agricola reputino più conveniente destinare il terreno all'installazione dell'impianto fotovoltaico invece che all'esercizio dell'attività agricola.

<sup>80</sup> Così, mentre sarà possibile ipotizzare l'inserimento in città di impianti fotovoltaici, più complicato sarà consentirvi un impianto di produzione eolica o di biomassa, a causa dei rumori e del rischio di caduta delle pale e degli odori che ne derivano.