

LA DIFFUSIONE DELLE ENERGIE RINNOVABILI NEL BILANCIAMENTO TRA PRINCIPI COSTITUZIONALI: EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE E SCENARI FUTURI

“The Diffusion of Renewable Energies Amid Conflicting Constitutional Principles: Judicial Developments and Future Scenarios”

Francesco Gallarati *

Abstract [It]. L’articolo analizza il complesso bilanciamento tra principi costituzionali coinvolti nella localizzazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili (FER) in Italia, alla luce dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Dopo aver ricostruito l’evoluzione del quadro normativo europeo e nazionale, con particolare attenzione al recente disallineamento tra le direttive UE (RED III) e la legislazione italiana, l’autore esamina il principio di “massima diffusione” delle FER, elaborato in via pretoria dalla Corte costituzionale come parametro interposto ex art. 117, comma 3 Cost. e progressivamente elevato a rango costituzionale. Viene inoltre approfondito il bilanciamento tra tale principio e altri valori costituzionali, come la tutela del paesaggio e della biodiversità, anche alla luce di nuovi principi europei come la presunzione d’interesse pubblico prevalente e il principio DNSH. L’articolo conclude evidenziando le sfide interpretative che la Corte costituzionale si trova oggi ad affrontare, in un contesto di transizione e crescente frammentazione normativa.

Abstract [En]. This paper analyzes the complex trade-off between constitutional principles involved in the localization of renewable energy production plants (FER) in Italy, in light of the evolution of constitutional case law. After reviewing the evolution of the European and national regulatory framework, with particular attention to the recent misalignment between EU directives (RED III) and Italian legislation, the author examines the principle of “maximum diffusion” of renewable energy sources, developed by the Constitutional Court as an intermediate parameter pursuant to Article 117(3) Const. and progressively elevated to constitutional status. The balance between this principle and other constitutional values, such as the protection of the landscape and biodiversity, is also explored, in light of new European principles such as the presumption of overriding public interest and the DNSH principle. The article concludes by highlighting the interpretative challenges facing the Constitutional Court today, in a context of regulatory transition and increasing fragmentation.

Parole chiave: energie rinnovabili, impianti di produzione, principio di massima diffusione, tutela del paesaggio e della biodiversità, interesse pubblico prevalente.

Keywords: renewable energies, production plants, principle of maximum diffusion, protection of landscape and biodiversity, overriding public interest.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’evoluzione del quadro normativo in materia di localizzazione degli impianti FER. – 2.1. Il silenzio delle prime direttive europee sulle rinnovabili. – 2.2. La normativa italiana dal D.lgs. 387/2003 al D.lgs. 199/2021. – 2.3. Il progressivo disallineamento tra diritto europeo e nazionale. – 3. I principi

costituzionali in materia di impianti FER e il loro bilanciamento. – 3.1. Il principio di massima diffusione: fondamento e natura giuridico-costituzionale. – 3.2. Nuovi principi e criteri di bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale più recente – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

La localizzazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili si pone notoriamente al crocevia tra una pluralità di interessi di rilievo costituzionale¹. Da un lato, la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili (FER) rappresenta uno strumento imprescindibile per il perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni adottati dall'Unione europea nel solco degli accordi internazionali in materia di cambiamenti climatici. Accelerare la produzione di energia attraverso lo sviluppo di impianti FER è pertanto parte essenziale dello sforzo volto a consentire all'Unione di raggiungere i suoi obiettivi in questo settore². Dall'altro lato, la realizzazione di impianti FER comporta inevitabilmente – pur con intensità variabile a seconda della tipologia e della dimensione degli interventi – ripercussioni negative su altri interessi costituzionali riconducibili, in senso lato, alla tutela dell'ambiente, come la tutela del suolo, della biodiversità o del paesaggio³.

Ne consegue che la localizzazione degli impianti FER, ovvero la scelta di quali parti del territorio destinare alla loro realizzazione, non è costituzionalmente neutra, ma sottende un complesso bilanciamento tra valori confliggenti, tutti dotati di rilievo costituzionale e riconducibili alla famiglia del cd. "costituzionalismo ambientale"⁴. Pertanto, in quest'ambito il legislatore – statale o regionale – non gode di discrezionalità illimitata, ma deve operare nel rispetto dei principi costituzionali ed europei che ne guidano l'azione.

Lo scopo di questo contributo è indagare quali siano i principi di rango costituzionale che informano la materia e quale margine di discrezionalità residui in capo al legislatore per

¹ * Ricercatore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova.

Sugli interessi costituzionali che si confrontano in questo ambito, nella dottrina più recente si v. *ex multis*, S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 4, pp. 261 ss.; F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 4, pp. 231 ss.; A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonti rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in questa Rivista, 2022, 4, pp. 1 ss.; P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l'irrelevanza paesaggistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 2, pp. 248 ss. Già in precedenza, il tema era stato sollevato, tra gli altri, da V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 5-6, pp. 171 ss.; F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, pp. 899 ss.; G. COCCO, *Le fonti rinnovabili tra mito e realtà*, in ID (a cura di), *Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili. Problemi aperti e prospettive per uno sviluppo sostenibile*, Napoli, 2013, pp. 39 ss.

² In questo senso, si vedano i considerando n. 1 e 2 della direttiva (UE) 2023/2413 (direttiva RED III), che mettono bene in evidenza il collegamento tra gli obiettivi climatici assunti nell'ambito del Green Deal e l'esigenza di aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili.

³ Cfr., nella giurisprudenza costituzionale, Corte cost., sent. n. 121 del 2022.

⁴ Sul concetto di "costituzionalismo ambientale", si v. su tutti D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

effetto del loro combinarsi. A tal fine, nei prossimi paragrafi si richiamerà innanzitutto il quadro normativo rilevante in materia di localizzazione degli impianti FER, a livello nazionale ed europeo, come esso è andato evolvendosi nel corso degli anni (§2). Successivamente, si esamineranno criticamente i principi che finora hanno contrassegnato la giurisprudenza costituzionale in questa materia e i criteri impiegati per il loro bilanciamento (§3). Infine, si svolgeranno alcune considerazioni conclusive sulle trasformazioni che questo settore sta attraversando e sulle relative ripercussioni sulla giurisprudenza costituzionale (§4).

2. L'evoluzione del quadro normativo in materia di localizzazione degli impianti FER

Benché non sia oggetto di questo contributo effettuare una disamina approfondita della normativa europea e nazionale in materia di localizzazione degli impianti rinnovabili⁵, appare nondimeno necessario richiamare le tappe principali che ne hanno segnato l'evoluzione, perché è sullo sfondo di tale cornice normativa che va inquadrata la giurisprudenza costituzionale in argomento. Per questo motivo, il presente paragrafo offrirà dapprima una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della normativa in materia di energie rinnovabili, dalle prime direttive europee (§2.1) all'introduzione del concetto di "aree idonee" ad opera del D.lgs. 199/2021 (§2.2). In seguito, l'attenzione sarà rivolta agli sviluppi intervenuti negli ultimi anni, che hanno segnato un progressivo disallineamento tra la normativa nazionale ed europea (§2.3).

2.1. Il silenzio delle prime direttive europee sulle rinnovabili

Nell'analizzare il quadro normativo in materia di localizzazione degli impianti FER, può sorprendere constatare come, fino a tempi recenti, il diritto dell'Unione europea non si sia occupato specificamente di tale aspetto⁶. Benché infatti, a partire dal 2001, l'Unione europea si sia dotata di un *corpus* normativo volto ad incentivare e agevolare la realizzazione degli impianti rinnovabili negli Stati membri, l'attenzione della normativa eurounitaria in quella fase era rivolta prevalentemente alla semplificazione delle procedure autorizzative, piuttosto

⁵ Per un'analisi di maggiore dettaglio della normativa rilevante, in dottrina, si rinvia a G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. "aree idonee"*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, pp. 597 ss.; C. VIVANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Napoli, 2022, pp. 134 ss.; N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in questa Rivista, 2023, 1, pp. 1 ss.; L. BITTO, F. FURLAN, *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Le Regioni*, 2024, 3-4, pp. 511 ss.; B. CELATI, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in *Le Regioni*, 2023, 5, pp. 1025 ss.; A. DI CAGNO, *La produzione di energia*, cit., pp. 1 ss.

⁶ Per una ricostruzione della normativa europea in materia di rinnovabili, antecedente alla direttiva RED III, si v. nella dottrina italiana O. POLLICINO, *Le energie rinnovabili nel diritto dell'Unione europea*, in E.A. CARNEVALE, P. CARROZZA, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRÙ (a cura di), *Verso una politica energetica integrata – Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014, pp. 604 ss.; B. POZZO (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, 2009; M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Dir. Un. eur.*, 2014, 3, pp. 465 ss.

che all'ubicazione territoriale degli impianti⁷. In particolare, le direttive RED I e RED II si limitavano a prevedere che nelle procedure autorizzative gli Stati membri dovessero adottare criteri oggettivi e che eventuali limitazioni dovessero essere proporzionate e necessarie⁸. Nulla si diceva, invece, in merito alla possibilità che gli Stati membri destinassero alcune aree del loro territorio all'installazione di tali impianti o, al contrario, ne vietassero la realizzazione in altre zone.

Le ragioni di questa iniziale "timidezza" del legislatore europeo sono probabilmente da ricondurre alla volontà di non ingerirsi in valutazioni che afferiscono al governo del territorio e alla tutela del paesaggio – materie sulle quali l'Unione non ha competenza diretta – nonché forse alla convinzione che la fissazione di obiettivi percentuali di incremento della produzione energetica rinnovabile, accompagnata da obblighi di semplificazione delle procedure autorizzative, fosse sufficiente a indurre gli Stati a favorire la più ampia realizzazione degli impianti FER sul proprio territorio. Sulle ragioni che in seguito hanno spinto il legislatore europeo a invertire la rotta, con la Direttiva RED III, si tornerà più avanti⁹. Ciò che qui interessa evidenziare è che, fino al 2023, il diritto dell'Unione non conteneva prescrizioni vincolanti riguardo a dove e in quali circostanze gli Stati membri dovessero o meno consentire la realizzazione degli impianti FER sul loro territorio.

Una conferma dell'approccio "laico" mantenuto in questa fase dal diritto europeo, riguardo alla tematica dell'ubicazione degli impianti FER, proviene dalla lettura delle (invero, pochissime) sentenze emanate dalla Corte di Giustizia sull'argomento¹⁰. In particolare, nella sentenza *Azienda Agro-Zootecnica Franchini*¹¹, pronunciata nel 2011 in relazione ad una legge di una regione italiana che recava un divieto assoluto di costruire nuovi aerogeneratori in zone appartenenti alla rete Natura 2000, la Corte di Giustizia aveva ritenuto che l'introduzione di simile divieto, di per sé, «non [fosse] contrario agli obiettivi di

⁷ A partire dal 2001, l'Unione europea si è dotata di un quadro normativo volto ad incentivare e agevolare la realizzazione di impianti di energie rinnovabili negli Stati membri, anche attraverso la semplificazione delle procedure di autorizzazione adottate dalle autorità nazionali in questo settore. In questo senso, con l'adozione della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (direttiva RED I), e della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio (direttiva RED II), l'Unione europea ha progressivamente introdotto requisiti più rigorosi per l'organizzazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni agli sviluppatori di progetti di energia rinnovabile.

⁸ Più in dettaglio, l'art. 15 della direttiva RED II ha stabilito che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione siano «proporzionate e necessarie» e che «siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili» (paragrafo 1, lettera a). Ciò nell'ottica di ridurre gli ostacoli amministrativi che rallentano e rendono più costosa l'installazione di tali impianti (considerando n. 51). Analoghe esigenze erano, del resto, già espresse dall'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/77/CE, modificata dalla direttiva RED I, il cui art. 13, paragrafo 1, lettera c), affermava la necessità che le «procedure amministrative siano semplificate e accelerate».

⁹ Vedi *infra*, §2.3.

¹⁰ Sul tema, v. A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte Costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5, pp. 575 ss.;

¹¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 21 luglio 2011, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Srl*, con nota di G. LIGUGNANA, *Corte di giustizia, interessi ambientali e principio di proporzionalità. Considerazioni a margine della sentenza 21 luglio 2011, C-2/10*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 5, pp. 1264 ss.

razionalizzazione e di riduzione di ostacoli amministrativi e [costituisse], per principio, una procedura sufficientemente trasparente e oggettiva»¹². Tuttavia, in quella stessa sentenza, essa aveva altresì precisato che le misure restrittive adottate dagli Stati membri in tale ambito devono essere proporzionate e non superare «i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi»¹³.

In definitiva, in questa fase il diritto dell'Unione si limitava a stabilire che eventuali limitazioni introdotte dagli Stati membri in materia di realizzazione degli impianti FER dovessero essere basate su criteri oggettivi e non andare al di là di quanto necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti. Nulla di particolarmente innovativo e, soprattutto, niente da cui potesse desumersi un principio di prevalenza dell'interesse alla diffusione degli impianti FER rispetto agli interessi con esso contrastanti¹⁴.

2.2. La normativa italiana dal D.lgs. 387/2003 al D.lgs. 199/2021

Ben diversa era invece la situazione a livello nazionale: qui il legislatore, nel dare recepimento alle direttive europee, ha introdotto via via disposizioni più stringenti in materia di localizzazione degli impianti FER. Occorre precisare fin da subito che tali disposizioni sono state adottate dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3 Cost.)¹⁵. Di conseguenza, la normativa statale non aveva (né avrebbe potuto avere) l'obiettivo di dettare una disciplina esaustiva della materia, bensì unicamente di indicare i principi fondamentali, su cui avrebbero dovuto poi innestarsi le normative regionali di dettaglio.

Il primo intervento normativo organico in materia è rappresentato dal D.lgs n. 387/2003. In particolare, l'art. 12 di tale decreto dettava la disciplina relativa alla procedura di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia

¹² Ivi, punto 63.

¹³ Ivi, punto 73.

¹⁴ Si può notare qui un primo elemento di debolezza della giurisprudenza costituzionale di questo periodo (su cui v. *infra* §3.1), che ha voluto rinvenire nel diritto europeo il fondamento implicito del principio di massima diffusione degli impianti di produzione di energie rinnovabili, benché le direttive in questa fase esprimessero soltanto un generico *favor* per le rinnovabili. Quest'atteggiamento è invece mutato sensibilmente, come si vedrà, a seguito dell'adozione della direttiva RED III, su cui v. §2.3.

¹⁵ La Corte costituzionale infatti è costante nel ricondurre la disciplina delle energie rinnovabili principalmente nell'ambito della competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Si vedano in questo senso, *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 28 del 2025, n. 27 del 2023, n. 221, n. 216, n. 121 e n. 77 del 2022. Sul riparto di competenze legislative in questa materia, in dottrina v. L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, MILANO, 2011; F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, pp. 35 ss.; C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in B. CAMILLA (a cura di), *Il prisma energia*, Milano, 2010, p. 1 ss.; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo riparto di competenza Stato-Regioni nella materia "energia"*, in D. FLORENZANO, S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Trento, 2009, pp. 6 ss. Nella letteratura più recente, si v. C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Oss. fonti*, 2020, 3, pp. 1330 ss. Per un'analisi di taglio diacronico, v. F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della potestà legislativa regionale in materia di energia nella Costituzione*, in questa Rivista, 2024, 1, pp. 1 ss.

elettrica alimentati da fonti rinnovabili, assoggettando tali interventi ad un procedimento unico nel quale confluivano le determinazioni di spettanza delle diverse amministrazioni competenti¹⁶. Per quanto concerne la collocazione degli impianti, il comma 10 di tale articolo riconosceva alle regioni la possibilità di individuare «aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», sulla base di linee guida adottate in Conferenza unificata su proposta dei ministri competenti¹⁷.

Queste linee guida sono state adottate, a distanza di oltre sette anni, con decreto ministeriale del 10 settembre 2010¹⁸. Per quanto qui interessa, il paragrafo 17 di tali linee guida disponeva che le Regioni e le Province autonome potessero individuare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, attraverso un'apposita istruttoria volta ad identificare determinate aree che, in quanto connotate da obiettivi di protezione incompatibili con l'insediamento di tali impianti, avrebbero determinato con elevata probabilità un esito negativo delle relative domande di autorizzazione¹⁹.

In attuazione delle suddette linee guida, le Regioni e le Province autonome hanno adottato numerosi atti legislativi e regolamentari recanti la qualificazione di talune aree del proprio territorio come inidonee all'installazione di impianti di energie rinnovabili. Alcuni di questi interventi normativi, tuttavia, si ponevano in antitesi con lo spirito, oltre che con la lettera, della normativa statale sopra richiamata, con la conseguenza che diverse leggi regionali o provinciali, nel corso degli anni, sono state impugnate dal Governo di fronte alla Corte costituzionale.

¹⁶ Tale articolo è stato abrogato dall'art. 15, comma 2 del D.lgs. n. 190/2024 (c.d. Testo unico rinnovabili), il quale ha disposto che «A far data dall'entrata in vigore del presente decreto ai sensi dell'articolo 17, le disposizioni di cui all'allegato D continuano ad applicarsi alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto».

¹⁷ Nello specifico, l'art. 12, comma 10 del D.lgs. 387/2003 disponeva: «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali».

¹⁸ Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

¹⁹ Il paragrafo 17 delle Linee guida stabiliva che «Al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad 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, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». L'allegato 3 delle medesime linee guida ha ulteriormente dettagliato i criteri in base ai quali le Regioni e le Province autonome devono provvedere all'indicazione delle aree non idonee, specificando, tra l'altro, che tale individuazione debba «essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito» (lett. a).

È in questo contesto che la Corte ha elaborato i principi di riferimento della propria giurisprudenza in materia – su cui si tornerà più approfonditamente nel prossimo paragrafo – primo fra tutti il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili. In questa fase, infatti, la Corte costituzionale si è trovata a vagliare la legittimità di numerose leggi regionali che miravano a ostacolare o impedire la realizzazione degli impianti FER sul proprio territorio, mediante ad esempio la previsione di preclusioni assolute per determinate categorie di impianti, di distanze minime dalle aree sottoposte a tutela, oppure di moratorie e sospensioni delle procedure autorizzative²⁰. La Corte ha dichiarato incostituzionali molte di queste leggi, sulla base del principio di massima diffusione, da cui essa ha ricavato il corollario della generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di impianti di produzione di energie rinnovabili²¹, il divieto per le Regioni di introdurre limiti generali inderogabili, valevoli sull’intero territorio regionale²², nonché la necessità di affidare la valutazione dei singoli interventi all’istruttoria da compiere nella sede del procedimento amministrativo²³.

Questo assetto normativo e giurisprudenziale, consolidatosi nell’arco di oltre un decennio, è stato radicalmente innovato dal decreto legislativo n. 199/2021, con cui il legislatore italiano ha dato recepimento alla direttiva RED II²⁴. Per quanto qui interessa, la principale novità è stata l’introduzione, accanto alle “aree non idonee”, della categoria – fino ad allora assente – delle “aree idonee”²⁵, ossia aree che, per la loro ubicazione e per le loro caratteristiche morfologiche, sono particolarmente adatte ad ospitare l’installazione di impianti FER, tanto da giustificare l’applicazione di procedure autorizzative semplificate²⁶. L’individuazione di queste aree è demandata dall’art. 20 del D.lgs. 199/2021²⁷ alle Regioni,

²⁰ Per un esame approfondito della giurisprudenza costituzionale di questa fase, si v. in dottrina G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione*, cit., pp. 615 ss.; C. MAINARDIS, *Competenza concorrente*, cit., pp. 1336 ss.; G. BUCCI, *Regimi abilitativi degli impianti da fonti rinnovabili: il “punto” sulla giurisprudenza costituzionale più recente*, in questa Rivista, 2022, 1, pp. 1 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 224 del 2012, con nota di G. LANDI, *La Corte costituzionale si pronuncia nuovamente contro i limiti regionali allo sviluppo di impianti ad energia rinnovabile*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 2, pp. 224 ss.

²² Corte cost., sent. n. 13 del 2014.

²³ Cfr. in questo senso Corte cost., sent. n. 69 del 2018, n. 117 del 2021, n. 121 del 2022 e 216 del 2022.

²⁴ Il cambio di regime determinato dall’adozione del D.lgs. 199/2021 è stato sottolineato a più riprese anche dalla Corte costituzionale. V. Corte cost., sent. n. 58 e n. 27 del 2023, n. 103 del 2024 e 134 del 2025.

²⁵ Ai sensi dell’art. 2, lett. ggg) del D.lgs. 199/2021, per “aree idonee” si intendono quelle aree «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».

²⁶ Nello specifico, in base all’art. 22 del D.lgs. 199/2021, dalla qualificazione di un’area come “idonea” derivano due ordini di semplificazioni: da un lato, l’autorità competente in materia paesaggistica «si esprime con parere obbligatorio non vincolante» e, qualora non vi provveda entro i termini, «l’amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione» (lett. a); dall’altro lato, «i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo» (lett. b).

²⁷ Più nel dettaglio, il procedimento di individuazione delle “aree idonee”, disciplinato dall’art. 20 del decreto, è articolato in due passaggi. In un primo momento, è compito dello Stato, con uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, stabilire «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» (comma 1). Sulla base di questi principi e criteri omogenei, quindi, spetta alle Regioni individuare con legge le aree idonee, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti, pena l’attivazione dei poteri sostitutivi (comma 4). L’articolo 20 detta poi alcune disposizioni volte a

con proprie leggi, sulla base di «principi e criteri omogenei» stabiliti da uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata²⁸. In questo modo, com'è stato osservato in dottrina, il legislatore ha cercato di anticipare alla fase normativa la conflittualità tra valori contrapposti, affidando al combinato di decreto ministeriale e leggi regionali il compito di valutare *ex ante* l'idoneità dei terreni a ospitare gli impianti FER, così da sgravare almeno in parte le amministrazioni dell'onere di procedere al contemperamento tra i diversi interessi coinvolti nei singoli procedimenti autorizzativi²⁹.

Se questo è vero, non va tuttavia dimenticato che, nel sistema delineato dal D.lgs. 199/2021, tanto l'individuazione delle "aree idonee" quanto delle aree "non idonee" non costituiscono valutazioni definitive. Entrambe tali nozioni infatti esprimono valutazioni "di primo livello" riguardo alla elevata probabilità di un esito positivo (nel caso delle aree "idonee") o negativo (nel caso delle aree "non idonee") del procedimento autorizzativo. Esse quindi rispondono all'esigenza di orientare le scelte localizzative degli operatori privati e delle pubbliche amministrazioni, in funzione dell'accelerazione delle procedure abilitative, e fermo restando comunque il margine di valutazione riservato all'amministrazione, da esercitare in concreto, caso per caso, nella sede deputata del procedimento autorizzativo³⁰.

2.3. Il progressivo disallineamento tra diritto europeo e nazionale

Il quadro normativo sopra descritto, pur nella sua complessità e frammentarietà, era caratterizzato da un'omogeneità di fondo: sia la disciplina europea sia quella statale erano espressione di un comune *favor* per l'installazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili e, seppur con forme e intensità variabili, limitavano la possibilità per le autorità territoriali (Regioni *in primis*) di ostacolarne la realizzazione in nome di interessi confliggenti.

circoscrivere il margine di discrezionalità attribuito alle Regioni in sede di individuazione delle aree idonee. In particolare, si prevede 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» (comma 7). Inoltre, è stabilito il divieto per le Regioni di disporre «moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione» nelle more dell'individuazione delle aree idonee (comma 6). Infine, il comma 8 ha previsto un elenco di aree da considerarsi "idonee" *ex lege*, in via transitoria, nelle more del completamento del processo di individuazione delle aree idonee sopra descritto.

²⁸ Riassumendo, il sistema delineato dal D.lgs. 199/2021 distingue tre tipologie di aree ai fini dell'installazione degli impianti a fonti rinnovabili: (a) le "aree idonee", nelle quali le procedure autorizzative hanno un'elevata probabilità di esito positivo e alle quali si applicano le semplificazioni procedurali previste dalla legge; (b) le "aree non idonee", nelle quali vi è una elevata probabilità di esito negativo delle procedure autorizzative, ferma restando la verifica da compiersi caso per caso; (c) le aree ordinarie, che non rientrano né tra le aree idonee né tra quelle non idonee e pertanto sono soggette alle procedure autorizzative ordinarie.

²⁹ Cfr. G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione*, cit., p. 625, il quale osserva che «l'individuazione – sulla base dei criteri definiti dai decreti ministeriali – di un'area come "idonea" affievolisce il peso che interessi diversi da quelli legati alla diffusione degli impianti a FER assumeranno nell'ambito degli specifici procedimenti autorizzatori (ed in particolare di quelli paesaggistici), con conseguente ridimensionamento del ruolo delle Amministrazioni preposte alla tutela degli stessi, il tutto giustificato dal fatto che una "prognosi" del basso impatto che la realizzazione di uno specifico impianto produrrà su detti diversi interessi sarebbe contenuta nell'idoneità conferita ad una determinata area». Sul punto v. anche S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 3, pp. 699 ss.

³⁰ Cfr. Corte cost., sentenza n. 177 del 2021.

Tali limitazioni, infatti, erano consentite soltanto in via eccezionale e nei limiti in cui ciò fosse necessario a salvaguardare i suddetti interessi.

Questa coerenza di fondo, tuttavia, sembra recentemente essersi incrinata, in conseguenza di alcuni interventi normativi che hanno prodotto, per la prima volta, un marcato disallineamento tra la normativa europea e quella statale in materia di impianti FER.

Da una parte, l'Unione europea è intervenuta sulla disciplina delle procedure autorizzative con la direttiva (UE) 2023/2413 (direttiva RED III), che ha modificato la direttiva (UE) 2018/2001, introducendovi ulteriori misure di semplificazione e accelerazione, alcune delle quali riguardanti specificamente i criteri di localizzazione degli impianti FER. La direttiva nasce in un contesto caratterizzato, da un lato, dagli impegni assunti dall'Unione europea con il Green Deal e con il pacchetto "Fit for 55" per la riduzione delle emissioni di gas serra³¹, e, dall'altro, dalla crisi energetica seguita all'invasione russa dell'Ucraina, che ha reso la produzione di energie rinnovabili cruciale non solo per il raggiungimento degli obiettivi climatici, ma anche per rafforzare l'autonomia energetica del continente³².

Per rispondere a queste esigenze, nella direttiva RED III il legislatore europeo ha introdotto delle misure capaci di limitare significativamente la libertà degli Stati membri di regolare la realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile sul proprio territorio³³. Per quanto qui interessa, la prima novità consiste nell'istituzione delle "zone di accelerazione per le energie rinnovabili", ovvero zone che gli Stati membri sono tenuti a indicare, entro il 21 febbraio 2026, come «particolarmente adatte per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile»³⁴. Una volta designate tali aree, ai progetti collocati al loro interno si applicheranno alcune misure di semplificazione e accelerazione, ivi compresa, a certe condizioni, una presunzione relativa di assenza di effetti significativi

³¹ Ci si riferisce, in particolare, agli impegni assunti con il regolamento (UE) 2021/1119, il quale ha stabilito l'obiettivo della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050 e un traguardo climatico intermedio di una riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

³² Si veda in questo senso il considerando n. 4 della direttiva: «Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia». Si noti peraltro che alcune delle misure contenute nella direttiva RED III, tra cui il principio di interesse pubblico prevalente, erano state già anticipate dal regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio, adottato in via emergenziale a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

³³ Per un'illustrazione di queste novità e del loro impatto sul diritto domestico, v. P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra RePowerEU e direttiva RED III*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, 2, pp. 196 ss.

³⁴ L'art. 2, comma 2, punto 9 bis della direttiva 2018/2001, introdotto dalla direttiva RED III, definisce "zona di accelerazione per le energie rinnovabili" un «luogo o zona specifici, terrestri o marini o delle acque interne, che uno Stato membro ha designato come particolarmente adatti per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile». Il procedimento di designazione di tali aree è disciplinato in dettaglio dall'art. 15 quater di tale direttiva. Su questa innovazione, v. in dottrina G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 2, pp. 314 ss.

sull'ambiente, con conseguente esenzione dall'obbligo di effettuare una valutazione specifica d'impatto ambientale³⁵.

La seconda novità è l'introduzione del principio dell'"interesse pubblico prevalente", in virtù del quale d'ora in avanti la realizzazione degli impianti FER dovrà essere considerata «di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi», fatta salva la possibilità per gli Stati di limitarne l'applicazione con riferimento «a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche»³⁶. Questo principio è stato recepito dal legislatore italiano all'art. 3 del D.lgs. 190/2024 (c.d. Testo unico sulle rinnovabili), che però ha fatto salva l'individuazione delle aree ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 199/2021, sollevando così dei problemi di coordinamento di non facile soluzione³⁷.

Sulle conseguenze che tali innovazioni potranno avere sull'interpretazione e sul bilanciamento dei principi costituzionali in materia di energie rinnovabili, si tornerà nel prossimo paragrafo. Quel che qui preme sottolineare è che, mediante tale direttiva, il legislatore europeo ha compiuto un passo deciso a favore della diffusione degli impianti FER e contro i tentativi delle autorità nazionali e locali di limitarne l'installazione sul proprio territorio.

³⁵ Per la disciplina di dettaglio v. l'art. 16-bis della direttiva 2018/2001, introdotto dalla direttiva RED III. Cfr. altresì il considerando n. 33 di quest'ultima direttiva, il quale precisa che «Nelle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, i progetti in materia di energia rinnovabile che sono conformi alle norme e alle misure individuate nei piani elaborati dagli Stati membri dovrebbero beneficiare della presunzione di assenza di effetti significativi sull'ambiente. Pertanto, tali progetti dovrebbero essere esenti dall'obbligo di effettuare una valutazione specifica dell'impatto ambientale a livello di progetto ai sensi della direttiva 2011/92/UE, ad eccezione dei progetti in cui lo Stato membro ha stabilito di richiedere una valutazione dell'impatto ambientale nel proprio elenco nazionale obbligatorio di progetti e dei progetti che possono avere effetti significativi sull'ambiente in un altro Stato membro o per i quali uno Stato membro che potrebbe essere coinvolto in maniera significativa ne fa richiesta».

³⁶ V. l'art. 16 *septies* della direttiva 2018/2001, introdotto dalla direttiva RED III: «Entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi [...]. In circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni».

³⁷ Così dispone l'art. 3, comma 1 del D.lgs. 190/2024: «In sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018». Il terzo comma del medesimo articolo, tuttavia, ha fatto «salva l'individuazione delle aree ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

Dall'altra parte, proprio mentre le istituzioni europee avanzavano nella direzione sopra indicata, il legislatore italiano, anche in seguito al cambio d'orientamento politico successivo alle elezioni del 2022, ha adottato alcuni atti che sembrano andare nella direzione opposta.

Un primo intervento è rappresentato dal decreto-legge n. 63/2024 (c.d. "Decreto Agricoltura"), che ha modificato l'art. 20 del d.lgs. 199/2021, introducendovi un divieto generalizzato d'installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, con poche eccezioni relative a specifiche categorie di aree o a progetti d'interesse nazionale³⁸. In questo modo, è stata introdotta, per la prima volta a livello statale, una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, seppure limitata ai soli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola. Si tratta di un elemento di chiara discontinuità rispetto all'orientamento fino ad allora seguito dal legislatore statale, che era invece volto a favorire la realizzazione di impianti FER attraverso l'individuazione di aree "idonee" e "non idonee" con funzione acceleratoria, e ferma restando la verifica in concreto da svolgersi, caso per caso, nell'ambito del procedimento autorizzativo. Invero, il divieto introdotto dal Decreto Agricoltura non sembra lasciare alcun margine di valutazione alle autorità amministrative competenti in merito alla realizzabilità in concreto degli impianti, dato che tale giudizio (negativo) è stato operato, una volta per tutte, in via generale e astratta dal legislatore statale.

Un secondo intervento è il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 (c.d. "Decreto aree idonee")³⁹, che definisce i criteri cui le Regioni dovranno attenersi per individuare con legge le aree ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 199/2021. Senza entrare in eccessivi dettagli, anche tale decreto rappresenta un elemento di rottura rispetto all'indirizzo perseguito fino ad allora dalla normativa statale. Contrariamente alle linee guida del 2010, infatti, esso si limita a fissare alcuni principi di contorno, lasciando così ampia libertà alle Regioni nell'individuazione delle aree idonee e non idonee⁴⁰. Nel momento in cui si scrive, tale

³⁸ Più nel dettaglio, l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. "DL Agricoltura"), emanato il 15 maggio 2024, e successivamente convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, ha modificato l'art. 20 del d.lgs. 199/2021, introducendovi un comma 1-bis del seguente tenore: «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

³⁹ Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024.

⁴⁰ L'art. 7, comma 2 di tale decreto si limita infatti a prevedere che «Per l'individuazione delle aree idonee le Regioni tengono conto: a) della massimizzazione delle aree da individuare al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'articolo 2; delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del

decreto è stato annullato in primo grado dal TAR del Lazio per mancanza di precisione e omogeneità dei criteri in esso contenuti⁴¹, ed è pendente il giudizio d'appello dinanzi al Consiglio di Stato⁴². Ad ogni modo, anche nel caso si rendesse necessaria una sua riedizione a seguito del giudizio amministrativo⁴³, è probabile che il decreto confermi l'approccio che l'aveva originariamente ispirato, riducendo il ruolo d'indirizzo della normativa statale e ampliando gli spazi d'autonomia regionale. Ne consegue che, nel nuovo regime, la legislazione regionale potrebbe non incontrare più un limite forte nella normativa statale, come invece accadeva nell'assetto precedente alla riforma del 2021.

Tutto ciò induce a interrogarsi sulla tenuta, nel nuovo contesto delineato dai più recenti

paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa; b) della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto; c) della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'articolo 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Invece, per quanto riguarda le aree non idonee, il terzo comma del medesimo decreto stabilisce: «Sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'articolo 10 e dell'articolo 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le Regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le Regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri. Per i rifacimenti degli impianti in esercizio non sono applicate le norme previste nel precedente periodo. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto dall'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'articolo 2 del presente decreto».

⁴¹ TAR Lazio, sez. III, sentenza 13 maggio 2025, n. 9155. Il TAR ha ritenuto «sostanzialmente violata, ad opera del gravato d.m. del 21 giugno 2024, la delega legislativa in relazione alla previsione dei principi e criteri per la individuazione delle aree idonee, difettando quel grado di specificità, anche minimo, richiesto per attuare la delega legislativa, ancorché in un contesto caratterizzato dalla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni nella materia della produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, funzionale a garantire il concreto e corretto esercizio delle attribuzioni spettanti alle Regioni» (punto 9.4). Parimenti, esso ha ravvisato un difetto di omogeneità dei criteri individuati dal decreto. Questi infatti, in ragione della loro carente specificità, «si risolvono in una sostanziale devoluzione alle Regioni dell'onere di individuare dette aree sul proprio territorio senza la “guida” dei principi e criteri statali che il legislatore delegante aveva previsto che fossero dettati in sede di attuazione della delega legislativa conferita con la legge n.53/2021, con conseguente frustrazione delle esigenze di uniformità strumentali alla tutela dei valori di rango primario incisi dall'esercizio delle attribuzioni regionali in subiecta materia» (punto 9.7).

⁴² Dal portale della Giustizia amministrativa, l'appello risulta essere stato depositato il 14 luglio 2025 ed assegnato alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Nel momento in cui si scrive, l'udienza per la discussione della domanda cautelare risulta fissata al 26 agosto 2025.

⁴³ La sentenza del TAR Lazio ha infatti disposto l'«obbligo, per le amministrazioni ministeriali resistenti, di rieditare i criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili, nonché di dare attuazione al disposto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a) , n. 1), della legge 22 aprile 2021, n. 53 entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla notifica della presente sentenza o dalla sua comunicazione in via amministrativa, ove anteriore, senza vincolo di contenuto ma nel rispetto di quanto statuito con il presente *dictum* giudiziale».

interventi normativi, dei principi elaborati dalla Corte costituzionale nel precedente regime, e in particolare del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili. L'apparente disimpegno del legislatore statale sulle rinnovabili, il crescente disallineamento tra normativa europea e nazionale in materia, nonché l'affacciarsi sulla scena pubblica di forme di scetticismo o negazionismo climatico, portano a chiedersi di quale discrezionalità dispongano, nel vigente quadro costituzionale, il legislatore statale e regionale nel regolare la produzione di energie rinnovabili, e in che misura essi siano legittimati a limitare l'installazione di impianti FER sul proprio territorio in nome di altri interessi di rilievo costituzionale. In altre parole, si tratta di stabilire se il cambio di rotta impresso dal legislatore statale sia espressione di una legittima scelta politica o se si ponga in contrasto con i principi costituzionali e/o europei rilevanti in materia. A questo tema saranno dedicati i paragrafi che seguono.

3. I principi costituzionali in materia di impianti FER e il loro bilanciamento

Analizzare in maniera organica i principi costituzionali che informano la materia delle rinnovabili non è operazione semplice. La Costituzione, anche dopo la riforma degli artt. 9 e 41 attuata dalla l. cost. n. 1/2022, non offre infatti riferimenti espliciti al riguardo; e la giurisprudenza della Corte costituzionale, sebbene abbondante, appare guidata più dall'esigenza di rispondere alle questioni di volta in volta prospettate, che da considerazioni di carattere sistematico.

Ciò nonostante, un filo conduttore della giurisprudenza costituzionale sull'argomento può essere individuato nel già citato principio di "massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili". Ai fini di questo studio, è dunque necessario soffermarsi innanzitutto su tale principio, allo scopo di individuarne la natura giuridica e la portata applicativa (§3.1). Tuttavia, poiché tale principio non è assoluto, ma deve essere bilanciato con altri interessi costituzionalmente rilevanti, occorre altresì soffermarsi sugli altri principi che, insieme ad esso, concorrono a formare il quadro costituzionale in materia di rinnovabili, e sui criteri di ponderazione che presiedono a tale bilanciamento (§3.2).

3.1. Il principio di massima diffusione: fondamento e natura giuridico-costituzionale

Il principio di «massima diffusione delle energie rinnovabili»⁴⁴ è una "creazione" della Corte costituzionale italiana. Esso infatti non trova alcun riscontro espresso né nel diritto dell'Unione europea, né negli accordi internazionali sottoscritti dall'Italia in materia di cambiamento climatico. Tuttavia, è osservazione ricorrente nella dottrina e nella

⁴⁴ Ai fini di questo scritto, si adopera questa formulazione "ampia", benché in realtà nella giurisprudenza costituzionale si trovino anche altre versioni del principio, più incentrate sulla diffusione *degli impianti di produzione* delle energie rinnovabili. Ad esempio, nella sentenza n. 69 del 2018, si parla del «principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile». Così anche nelle sentenze n. 286 del 2019, n. 177 del 2021, n. 77, n. 121 e n. 216 del 2022. Va detto altresì che, in alcune pronunce, questo principio è accoppiato ad altri principi di creazione giurisprudenziale – come ad es. il principio di «decarbonizzazione» cui si riferisce la sentenza n. 28 del 2025 – che però ai fini di questo studio possono intendersi come declinazioni del principio di massima diffusione.

giurisprudenza costituzionale che si tratti di un principio “di derivazione” sovranazionale⁴⁵. Già la sentenza n. 224 del 2012, che per prima lo ha formalizzato, ne ha rinvenuto l’origine nella normativa europea sulle energie rinnovabili⁴⁶. Successivamente, la stessa Corte ha più volte ribadito che si tratta di un principio «derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale»⁴⁷, o ancora di un principio «stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea»⁴⁸.

Queste pronunce, pur riconoscendo l’esistenza di un rapporto di derivazione tra il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, contenuto nella legislazione statale, e la normativa europea, non avevano però mai chiarito quale fosse la natura giuridica di tale principio: se cioè esso dovesse essere inteso come un principio “di diritto sovranazionale”, capace perciò di vincolare anche la legislazione statale ai sensi del primo comma dell’art. 117 Cost., oppure soltanto come un “principio fondamentale” della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», vincolante nei confronti del legislatore regionale a norma dell’art. 117, comma 3 Cost., ma privo di fondamento costituzionale e quindi “disponibile” da parte del legislatore statale.

Sul punto occorre premettere che, fino a oggi, la Corte costituzionale non è mai stata chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale della legislazione statale in materia di localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile. Le numerose sentenze della Corte sull’argomento, infatti, hanno riguardato esclusivamente ricorsi promossi in via principale dallo Stato nei confronti di leggi adottate dalle Regioni e dalle Province autonome. Ciò ha fatto sì che, per lo più, le leggi in questione fossero dichiarate illegittime dalla Corte per violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni definito dalla Costituzione.

Nello specifico, nella maggior parte dei casi la Corte ha ravvisato la violazione, da parte delle Regioni, dei principi fondamentali fissati dalla legge dello Stato, con conseguente declaratoria d’illegittimità costituzionale delle leggi regionali oggetto d’impugnazione per violazione del terzo comma dell’art. 117 Cost. In altre parole, la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente invalide le leggi regionali non per contrasto diretto con qualche principio costituzionale, bensì per violazione dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, i quali come noto fungono da parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale riguardanti le leggi regionali adottate nelle materie di competenza concorrente.

⁴⁵ Sul principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, in letteratura v. G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione*, cit., 610 ss.; V. BURATTI, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l’illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, pp. 635 ss.

⁴⁶ Più precisamente, in questa sentenza, la Corte ha affermato: «La ratio ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea richiamata al paragrafo 4.1 [in particolare, si fa riferimento alla direttiva 2001/77/CE]. Quest’ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell’ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse» (paragrafo 4.5).

⁴⁷ Corte cost., sentenza n. 13 del 2014.

⁴⁸ V. *ex multis* Corte cost., sentenze n. 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018 e n. 13 del 2014.

Per contro, fino a tempi recenti, la Corte costituzionale non aveva mai censurato le leggi regionali per violazione del parametro dell'art. 117, comma 1 Cost., benché esso fosse costantemente invocato nei ricorsi governativi. La Corte aveva infatti sempre ritenuto assorbite le relative censure, lasciando così irrisolto il problema del fondamento – costituzionale-sovranaazionale o meramente legislativo – del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili.

Una svolta nella giurisprudenza costituzionale si è avuta però con tre sentenze pronunciate tra il 2022 e il 2023. Nella prima di queste sentenze – la n. 77 del 2022⁴⁹ – la Corte, nel dichiarare illegittima la moratoria adottata dalla Regione Abruzzo perché contrastante con «i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili», ha osservato che tali principi «sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili, risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici»⁵⁰. In quel caso, tuttavia, la Corte non ha annullato la legge regionale per contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost., poiché ha ritenuto di dovere esaminare prioritariamente la questione attinente al riparto interno di competenze tra Stato e Regioni, in ragione del «carattere prioritario» che questa assume, sotto il profilo giuridico, «rispetto ai dubbi di legittimità costituzionale che investono il contenuto della scelta legislativa»⁵¹. Di conseguenza, avendo accolto il motivo basato sulla violazione del riparto di competenze legislative *ex art.* 117, comma 3 Cost., le ulteriori censure formulate nel ricorso sono restatesi assorbite⁵².

Due mesi dopo, nella sentenza n. 121 del 2022⁵³, la Corte è tornata sulla questione in un giudizio relativo ad una legge della Regione Basilicata, che imponeva restrizioni per l'installazione di impianti a energia rinnovabile, vincolando in astratto e a priori la procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell'amministrazione. Anche in questo caso, la Corte ha scelto di soffermarsi unicamente sulla questione proposta con riferimento al parametro dell'art. 117, comma 3 Cost., benché il ricorso del Governo avesse denunciato anche la violazione del «principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili prescritto dal diritto dell'Unione europea»⁵⁴. Pur non pronunciandosi direttamente su tale censura (che è rimasta assorbita), la Corte ha tuttavia colto l'occasione per ribadire, in linea con la sentenza n. 77 del 2022, che il principio di massima diffusione «non solo opera sul piano nazionale, ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale» per effetto dell'adesione dell'Italia al Protocollo di Kyoto e all'Accordo di Parigi⁵⁵.

⁴⁹ Corte cost., sentenza n. 77 del 2022.

⁵⁰ Ivi, paragrafo 4.1.5.

⁵¹ Ivi, paragrafo 3.

⁵² Ivi, paragrafo 5.

⁵³ Corte cost., sentenza n. 121 del 2022.

⁵⁴ Ivi, paragrafo 2.

⁵⁵ Ivi, paragrafo 6.

Il vero cambio di passo è giunto infine con la sentenza n. 27 del 2023⁵⁶: qui la Corte costituzionale ha superato le proprie reticenze e, per la prima volta, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge regionale lesiva del principio di massima diffusione per violazione anche dell'art. 117, comma 1 Cost. Nella fattispecie, la questione riguardava una legge della Regione Abruzzo che prorogava l'efficacia della moratoria già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 77 del 2022. In questo caso, oltre a ribadire la contrarietà di tali strumenti rispetto ai principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma Cost., la Corte ha aggiunto che «al contempo, detti principi fondamentali sono attuativi di direttive emanate dall'Unione europea, nel rispetto di impegni assunti a livello internazionale, e le disposizioni impugnate si pongono, pertanto, in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.»⁵⁷. In particolare, la Corte ha motivato tale contrarietà osservando che tanto la direttiva 2018/2001/UE quanto le direttive precedenti richiedono agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie» e che «siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili»⁵⁸. Su queste basi, la Corte ha concluso che la disposizione di legge regionale impugnata si poneva «in aperto contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE»⁵⁹.

Se le pronunce appena richiamate hanno avuto l'effetto di "elevare" il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, dal rango legislativo a quello sovranazionale, con conseguente mutamento del parametro di costituzionalità evocato (dal terzo al primo comma dell'art. 117 Cost.), nella recente sentenza n. 134 del 2025⁶⁰ la Corte sembra avere compiuto un passo ulteriore, ancorando direttamente la realizzazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili al principio di tutela dell'ambiente sancito dall'art. 9, comma 3 Cost.

Il caso riguardava una legge della Regione Calabria che vietava la realizzazione di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese. Ai fini di questa analisi, un primo elemento degno di nota è che la Corte, in maniera inusuale rispetto ai suoi precedenti in materia, ha rilevato d'ufficio l'inammissibilità della questione prospettata dal Governo in riferimento all'art. 117, c. 1 Cost., perché a suo dire il ricorrente avrebbe evocato «indistintamente l'intero corpo di quattro direttive europee, due delle quali peraltro abrogate, senza in alcun modo individuare le norme interposte, espressione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, di cui lamenta la lesione»⁶¹. A tacer del fatto che la genericità nell'individuazione

⁵⁶ Corte cost., sentenza n. 27 del 2023, con nota di D. BEVILACQUA, *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti «ambientali» alla prova della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2023, 2, pp. 853 ss.

⁵⁷ Ivi, paragrafo 5, enfasi aggiunta.

⁵⁸ Ivi, paragrafo 7.2.

⁵⁹ Ivi, paragrafo 8.2, enfasi aggiunta.

⁶⁰ Corte cost., sentenza n. 134 del 2025.

⁶¹ Ivi, paragrafo 4.

delle norme interposte, che la sentenza rimprovera al ricorrente, è in realtà – come detto – imputabile alla stessa Corte (tant'è vero che il Governo, nel proprio ricorso, si limita a richiamare la consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto)⁶², preme qui segnalare un altro aspetto della pronuncia in esame.

In due passaggi della sentenza, la Corte sottolinea come l'interesse allo sviluppo delle energie rinnovabili sia di «cruciale rilievo» rispetto al «vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni»⁶³. A prima vista, quest'affermazione potrebbe sembrare scontata, ma in realtà si tratta di uno snodo argomentativo potenzialmente decisivo nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia. Sebbene infatti la Corte avesse già in passato evidenziato il nesso tra la diffusione delle rinnovabili e le «finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico»⁶⁴, mai essa si era spinta fino a configurare la realizzazione degli impianti FER come attuazione del mandato di tutela ambientale sancito dall'art. 9 Cost. Nella sentenza in esame, invece, attraverso il riferimento – implicito ma evidente – al testo del terzo comma dell'art. 9, come riformato nel 2022, e in particolare all'«interesse delle future generazioni», la Corte sembra aver voluto ricondurre direttamente l'interesse alla diffusione delle rinnovabili a uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, elevandone così ulteriormente lo “status” e la forza giuridica. Se questo orientamento fosse confermato, giungerebbe a compimento il percorso che ha visto progressivamente innalzarsi il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, da parametro interposto vincolante per le sole leggi

⁶² Cfr. il ricorso per legittimità costituzionale n. 6 del 28 gennaio 2025, pubblicato in G.U. n. 8 del 19 febbraio 2025, e in particolare il motivo n. 2, rubricato “Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie delle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE, 2018/2001 e (UE) 2023/2413 volte a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili)”. Nel corpo del motivo, il Governo sostiene che la legge regionale «viola altresì l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto le normative regionali devono rispettare le direttive comunitarie (direttiva 2001/77/CE, la direttiva 2009/28/CE, la direttiva (UE) 2018/2001 e la direttiva (UE) 2023/2413) – recepite rispettivamente con i citati decreti legislativi n. 387 del 2003, n. 28 del 2011, n. 199 del 2021 - volte a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale. In sostanza, poiché la normativa statale evocata alla stregua di parametro interposto è attuativa di previsioni del diritto dell'Unione europea, la norma in argomento violerebbe, al contempo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione». Segue nel ricorso una rassegna delle sentenze della Corte costituzionale, in cui questa ha ricondotto il principio di massima diffusione al diritto dell'Unione europea, facendo generico riferimento alle direttive in materia di rinnovabili.

⁶³ V. in particolare i paragrafi 6 e 7.2. In particolare, in quest'ultimo paragrafo, la Corte osserva che «nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico. Si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo “strappo legislativo” per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione “*Ninmy*”: *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse, come già ricordato, «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022)».

⁶⁴ Cfr. in questo senso, Corte cost., sent. n. 28 del 2025, paragrafo 4.1: «Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico».

regionali, a obbligo di derivazione europea, sovraordinato alla legge statale ma pur sempre di rango infra-costituzionale, a principio costituzionale fondamentale, obbligatorio per tutti i soggetti che compongono la Repubblica⁶⁵.

3.2. Nuovi principi e criteri di bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale più recente

Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, pur essendo ormai riconosciuto come principio di rilievo costituzionale grazie alla copertura offerta dall'art. 117, comma 1 Cost. e, più recentemente, dall'art. 9 Cost., non ha però carattere assoluto. Esso deve infatti essere temperato con altri principi e valori costituzionali, in modo che ciascuno di essi sia salvaguardato almeno nella misura costituzionalmente necessaria⁶⁶. Ciò tuttavia non significa che l'interesse alla realizzazione degli impianti FER abbia lo stesso "peso" delle altre istanze confliggenti, nell'ambito del bilanciamento costituzionale. Il nostro ordinamento costituzionale, infatti, pur non riconoscendo valori "tiranni"⁶⁷, stabilisce delle scale di priorità tra interessi; conferisce cioè ad alcuni principi una priorità-*prima facie*, sicché questi possono essere sacrificati solo in via eccezionale, quando ciò sia necessario per la salvaguardia di altri valori costituzionali. Individuare il "peso relativo" di un principio costituzionale è perciò essenziale per stabilire in che rapporto – di priorità o soccombenza-*prima facie* – esso si ponga rispetto ad altri principi costituzionali e, quindi, quale struttura argomentativa debba assumere il relativo bilanciamento⁶⁸.

Nel caso delle rinnovabili, il problema del bilanciamento assume oggi un'importanza

⁶⁵ Dalla riconduzione di principio di massima diffusione all'art. 9 potrebbe forse derivare anche sua la qualificazione come principio supremo dell'ordinamento, con conseguente capacità dello stesso di prevalere, tra l'altro, sul diritto dell'Unione europea eventualmente incompatibile, in virtù della dottrina dei controlimiti. La corrispondenza tra principi fondamentali e principi supremi è tuttavia controversa. A favore di tale assimilazione, con specifico riferimento all'art. 9 Cost., v. in dottrina T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021. Su diverse posizioni v. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, 1, p. 142; R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 3.

⁶⁶ Cfr. in questo senso Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167: «La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totalizzante' come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato – dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza». Sul punto, v. in dottrina le interessanti annotazioni di C. PIPERATA, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, 2023, 5, pp. 919 ss.

⁶⁷ Secondo la celebre affermazione di Corte cost., sentenza n. 85 del 2013: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

⁶⁸ Sui concetti di "priorità-*prima facie*" e di "peso relativo" dei principi costituzionali, v. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, 1994, trad. it., *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012, pp. 600 ss.

superiore rispetto al passato, per un motivo che si è illustrato nel precedente paragrafo: fino a che la legislazione statale conteneva un chiaro indirizzo di favore per la realizzazione degli impianti FER, a fronte di leggi regionali che cercavano di limitarne l'installazione sul proprio territorio, il conflitto poteva essere risolto come una questione di competenza. Ora che invece la normativa statale retrocede, lasciando più spazio all'autonomia regionale – o addirittura sembra muoversi in direzione opposta al tradizionale *favor* per le rinnovabili, come nel caso del DL Agricoltura – il problema del bilanciamento emerge in tutta la sua portata. In futuro, infatti, la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata a scrutinare la legittimità di misure statali limitative degli impianti FER, oppure potrebbe dover vagliare la costituzionalità di leggi regionali restrittive, senza poter più contare su norme statali di principio idonee a fungere da parametro interposto ai sensi dell'art. 117, c. 3 Cost. Quando ciò dovesse accadere, il conflitto sarebbe destinato a salire di livello, trasformandosi in uno scontro diretto tra valori costituzionali.

Quali siano gli interessi coinvolti in tale bilanciamento, è presto detto. La giurisprudenza costituzionale, già sotto il precedente assetto normativo, aveva ripetutamente sottolineato che l'interesse alla diffusione degli impianti FER, se da un lato è funzionale a perseguire gli obiettivi ambientali e climatici, dev'essere però temperato «con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità»⁶⁹. Si tratta di tutti interessi che trovano protezione nell'art. 9 Cost., come riformato nel 2022: al secondo comma, quanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico; al terzo comma, quanto alla protezione della biodiversità e degli ecosistemi. Siamo dunque in presenza di un conflitto "interno" all'art. 9 Cost., che non può pertanto essere risolto in base a criteri di gerarchia o priorità assoluta, ma che richiede di operare un bilanciamento tra interessi tutti dotati di «fondamentale rilevanza assiologica»⁷⁰.

In passato, i criteri per un simile bilanciamento erano rinvenibili nella normativa statale di principio. Il sistema delineato dal D.lgs. 387/2003 e dal DM 10 settembre 2010, infatti, da un lato affermava la generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento degli impianti FER, con le sole eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti⁷¹; dall'altro affidava alla sede del procedimento amministrativo la composizione in concreto dei plurimi interessi pubblici coinvolti⁷². Il nuovo sistema introdotto dal D.lgs. 199/2021, invece, si caratterizza per l'attribuzione alle Regioni del compito di individuare le aree "idonee" all'installazione degli impianti a fonti rinnovabili, sulla base di criteri determinati più lascamente dallo Stato, nonché per la previsione che tale individuazione avvenga con legge regionale, e non più in sede amministrativa come nella disciplina previgente⁷³.

In questo nuovo contesto, a fronte del ritrarsi della normativa statale di principio, il diritto

⁶⁹ Corte cost., sentenze n. 121 del 2022, 46 del 2021 e n. 177 del 2018.

⁷⁰ Corte cost., sentenza n. 121 del 2022.

⁷¹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 224 del 2012.

⁷² Cfr. Corte cost., sentenza n. 69 del 2018.

⁷³ Sui possibili profili di incostituzionalità di tale scelta, si v. in dottrina G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione*, cit., pp. 639 ss. Su posizioni simili, v. anche N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi*, cit., pp. 23 ss.

dell'Unione europea sembra destinato ad assumere un ruolo sempre più decisivo. Se in passato, infatti, questo si limitava a fissare alcuni principi procedurali, lasciando agli Stati membri il compito di contemperare i diversi interessi in gioco, la direttiva RED III ha introdotto alcuni criteri destinati a incidere direttamente sul modo in cui le autorità nazionali (compreso il giudice costituzionale) operano tali bilanciamenti.

Primo tra questi è il già richiamato principio di interesse pubblico prevalente, sancito dall'art. 16-septies della direttiva 2018/2001, introdotto dalla direttiva RED III e recepito dall'art. 3 del D.lgs. 190/2024. In base a questo principio, gli impianti FER e le infrastrutture di connessione devono essere considerati «di interesse pubblico prevalente e di interesse per la salute e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi»⁷⁴. Tale disposizione introduce dunque una presunzione relativa di prevalenza dell'interesse alla realizzazione degli impianti rispetto alle istanze contrapposte⁷⁵, stabilendo quindi una scala di priorità assiologica che avrà probabili ricadute sul bilanciamento costituzionale. Invero, sebbene l'ambito di operatività di tale previsione sia riferito specificamente alle procedure autorizzative, esso è espressione di un chiaro *favor* del legislatore europeo per la realizzazione di tali impianti, che presumibilmente finirà per riflettersi sul giudizio di costituzionalità, sia come parametro interposto *ex art.* 117, comma 1 Cost., sia forse quale canone interpretativo del principio di tutela ambientale sancito dall'art. 9, comma 3 Cost.

A temperare la portata del principio summenzionato interviene un altro principio coniato dal diritto dell'Unione europea e ormai penetrato anche nella legislazione nazionale: il principio DNSH (Do Not Significant Harm), introdotto nell'ambito del Green Deal e reso vincolante, tra l'altro, dal regolamento (UE) 2020/852 (Tassonomia). Secondo questo principio, nessun intervento qualificabile come sostenibile può arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali fondamentali dell'Unione, tra cui la protezione della biodiversità e degli ecosistemi⁷⁶. In applicazione della direttiva RED III, questo principio può consentire di rovesciare la presunzione relativa di prevalenza dell'interesse alla realizzazione degli impianti FER, laddove emergano «prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi

⁷⁴ Così l'art. 16-septies della direttiva 2018/2001, già riportato *supra* alla nota 36.

⁷⁵ Di «presunzione» di prevalenza parla esplicitamente il considerando n. 44 della direttiva RED III: «Ai fini del pertinente diritto ambientale dell'Unione, nelle necessarie valutazioni caso per caso intese ad accertare se un impianto di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tale impianto alla rete, la rete stessa o i mezzi di stoccaggio sono d'interesse pubblico prevalente in un determinato caso, gli Stati membri dovrebbero considerare tali impianti di produzione di energia rinnovabile e la relativa infrastruttura d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica eccetto se vi sono prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi significativi sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati, o se gli Stati membri decidono di limitare l'applicazione di tale presunzione in circostanze specifiche e debitamente giustificate, quali motivi connessi alla difesa nazionale. Tali progetti possono beneficiare di una valutazione semplificata nel momento in cui tali impianti di produzione di energia rinnovabile sono considerati d'interesse pubblico prevalente e funzionali alla salute e alla sicurezza pubbliche».

⁷⁶ In base al regolamento (UE) 2020/852, «al fine di stabilire il grado di ecosostenibilità di un investimento, un'attività economica è considerata ecosostenibile se [...] non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9, in conformità dell'articolo 17». Ai sensi dell'art. 9, s'intendono per obiettivi ambientali: a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi».

significativi sull'ambiente»⁷⁷, nonché – secondo la formulazione estensiva adottata in sede di recepimento – «sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali»⁷⁸. Anche in questo caso, si tratta di un principio che, benché introdotto originariamente con un ambito d'applicazione circoscritto, è espressione di un orientamento generale di sfavore nei confronti delle attività economiche suscettibili di pregiudicare in maniera significativa l'ambiente. Pertanto, anch'esso sembra idoneo a integrare il parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali in materia di rinnovabili, sia quale vincolo derivante dall'ordinamento comunitario ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., sia quale elemento integrativo dei principi di cui ai riformati artt. 9, comma 3 e – forse soprattutto – 41, comma 2 Cost.⁷⁹

Un'esemplificazione di come questi principi possano guidare le operazioni di bilanciamento tra valori costituzionali è offerto dalla recente sentenza n. 134 del 2025, già citata in precedenza. In quel caso, infatti, nel valutare la conformità costituzionale della legge della Regione Calabria che vietava la realizzazione di impianti FER alimentati da biomasse nei parchi nazionali e regionali, la Corte costituzionale ha richiamato il Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, sottolineando come questo consenta agli Stati membri di derogare alla presunzione di interesse pubblico prevalente della realizzazione degli impianti FER, «facendo quindi venir meno il relativo favor», in relazione ad alcune parti del territorio caratterizzate da un'elevata esigenza di tutela della biodiversità e degli ecosistemi⁸⁰.

⁷⁷ Così il considerando n. 44 della direttiva RED III, riportato alla nota 75.

⁷⁸ Così l'art. 3 del D.lgs. 190/2024, riportato alla nota 37. Questa formula espansiva dovrebbe servire a porre rimedio al pericolo di «irrilevanza paesaggistica» – denunciato da una parte della dottrina, tra cui P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., p. 252 – dovuto all'asimmetria tra l'ordinamento nazionale, che riserva alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale un ruolo primario, e l'ordinamento europeo, che non si occupa specificamente di tali aspetti e non li include nell'ambito della valutazione DNSH. Per contro, vi è chi invece ha sostenuto che l'autorizzazione degli impianti FER sia funzionale a tutelare il paesaggio, poiché «lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nella misura in cui contribuisce alla limitazione dei fattori alteranti per l'ambiente e per la stessa sopravvivenza del pianeta, diventa anche un fattore di protezione del paesaggio inteso come sua conservazione a fronte delle alterazioni climatiche» (così S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, p. 94).

⁷⁹ L'art. 41, comma 2 Cost., così come modificato dalla l. cost. 1/2022, prevede infatti che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente. Il possibile collegamento tra questo principio e il principio DNSH è stato evidenziato in dottrina, tra gli altri, da M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in questa Rivista, 2023, 4, pp. 1 ss. Per alcuni commenti sulla riforma dell'art. 41 Cost., v. M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, e i suoi destinatari e interpreti*, in *Rivista AIC*, 2023, 2, pp. 59 e ss.; C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, 2023, 4, pp. 207 e ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2022, 4, pp. 188 e ss.; E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in *DPCE Online*, 2022, 2, pp. 1123 e ss.

⁸⁰ Corte cost., sentenza n. 134 del 2025, paragrafo 6. La Corte in questo passaggio osserva che il suddetto regolamento «afferma il principio secondo cui, «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» – ovvero la previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» – «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani

Il riferimento al diritto eurounitario è servito quindi alla Corte per avvalorare la propria argomentazione in ordine alla ragionevolezza della scelta del legislatore regionale di impedire la realizzazione di impianti particolarmente impattanti, come quelli a biomassa, all'interno di «aree, come i parchi, destinate precipuamente a difendere "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi", cioè i beni cui fa espresso riferimento il novellato art. 9 Cost.»⁸¹.

Questa formula argomentativa, che ricorre al diritto europeo con funzione integrativa, o anche solo rafforzativa, del parametro costituzionale domestico, è probabilmente destinata a ripetersi con maggiore frequenza in futuro. È verosimile infatti che, per colmare i vuoti lasciati dalla normativa statale di principio, la Corte costituzionale si risolva ad attingere più spesso dal diritto dell'Unione europea, per riempire di contenuto i principi costituzionali ed elaborare criteri di bilanciamento tra i molteplici interessi coinvolti nella realizzazione degli impianti FER.

4. Conclusioni

Come l'analisi che precede ha mostrato, la disciplina delle energie rinnovabili sta attraversando una fase di profonde trasformazioni, tanto a livello europeo quanto nazionale. Da un lato, la direttiva RED III sta imponendo agli Stati membri di recepire nei propri ordinamenti nazionali dei nuovi principi – su tutti, la presunzione d'interesse pubblico prevalente della realizzazione degli impianti FER – capaci di ridurre in misura significativa la facoltà delle autorità nazionali o locali di limitare la diffusione delle energie rinnovabili sul proprio territorio. Dall'altro lato, il completamento del sistema delle "aree idonee" richiederà numerosi ulteriori interventi normativi, statali e regionali, che verosimilmente alimenteranno nuovi contenziosi costituzionali e amministrativi⁸², e dovrà essere coordinata con i nuovi impegni derivanti dal diritto UE⁸³.

In questo contesto di transizione dal vecchio al nuovo assetto normativo, anche la giurisprudenza costituzionale si trova in una fase di assestamento. Il modello elaborato dalla Corte costituzionale sotto il precedente regime, fondato sul principio di "massima diffusione delle energie rinnovabili", risultante dalla normativa statale in coerenza con la normativa europea, mostra oggi segni di crisi, per effetto del progressivo disimpegno del legislatore statale e del crescente disallineamento tra la disciplina europea e nazionale.

Per affrontare queste nuove incertezze, la Corte costituzionale sembra fare affidamento, in

nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999». Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*».

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² La difficoltà di mettere a regime questo sistema è stata evidenziata in dottrina da S. AMOROSINO, *La "dialettica"*, cit., il quale ha osservato che «il legislatore ha delineato un meccanismo arzigogolato la cui compiuta messa in opera sarà pressoché impossibile (essendo — per di più — concettualmente erroneo individuare le aree idonee mediante norme primarie cristallizzate). Di ciò il legislatore è ben consapevole tant'è vero che, "in coda" al medesimo art. 20, ha contestualmente previsto un classico meccanismo formalmente provvisorio, ma destinato a costituire il perno stabile del sistema, per alcuni anni».

⁸³ Si pensi in particolare all'implementazione delle "zone di accelerazione per le energie rinnovabili", che dovrà essere portata a termine entro il 21 febbraio 2026 e dovrà essere coordinata con la disciplina delle aree "idonee" e "non idonee".

questa fase, su due differenti strategie argomentative: da un lato, ricondurre il principio di massima diffusione nel quadro dei principi costituzionali – sotto il “cappello” dell’art. 117, primo comma, e più recentemente dell’art. 9, terzo comma Cost. – così da sottrarlo alla volubilità del legislatore statale e affermare la sua obbligatorietà anche nei confronti di quest’ultimo; dall’altro lato, valorizzare i nuovi principi introdotti dal diritto dell’Unione europea, tra cui la “presunzione d’interesse pubblico prevalente” e il “divieto di arrecare un danno significativo”, per colmare i vuoti lasciati dalla legislazione statale di principio.

In questa prospettiva, la combinazione del principio di massima diffusione con i nuovi principi di derivazione europea, costituisce forse la novità più rilevante della recente giurisprudenza costituzionale in materia di rinnovabili, nonché quella potenzialmente foriera delle conseguenze più significative e durature. Se questo sarà sufficiente a restituire certezza e prevedibilità a un quadro normativo frammentato e incoerente, resta tuttavia da verificare.