

## Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione\*

## *Renewable energy sources and landscape: composition criteria*

di Margherita Ramajoli\*\* e Bruno Tonoletti\*\*\*

### ABSTRACT

L'attuale distinzione ed equi-ordinazione a livello costituzionale tra tutela ambientale e tutela paesaggistica rende esplicita la possibilità di un bilanciamento tra l'interesse paesaggistico e gli interessi, sia pubblici, sia privati, sottesi allo sviluppo delle infrastrutture energetiche. Data la necessità costituzionale ed europea di una ponderazione dinamica, lo scritto indaga sui diversi criteri di composizione adottati dal legislatore, nazionale e regionale, e dalla giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, tra l'interesse allo sviluppo delle fonti rinnovabili e l'interesse paesaggistico. Se i criteri di valutazione dei progetti di localizzazione degli impianti non risultano sufficientemente chiari *ex ante*, a causa dell'ambiguità e dell'indeterminatezza della disciplina normativa, si apre lo spazio per l'introduzione nel giudizio di *rationes* giurisprudenziali, condizionate non solo dalle peculiarità dei casi concreti, ma anche da opinioni differenti circa l'assetto ordinamentale degli interessi in gioco.

*The current distinction and equal ranking at constitutional level between environmental protection and landscape protection makes explicit the possibility of balancing landscape interests with public and private interests underlying the development of energy infrastructure. Given the constitutional and EU requirement for dynamic weighting, this paper investigates the various composition criteria adopted by national and regional legislators and by constitutional and administrative case law between the interest in developing renewable sources and the interest in the landscape. If the criteria governing the evaluation of projects are not sufficiently clear ex ante, due to the ambiguity and indeterminacy of the regulatory framework, there is scope for the introduction of jurisprudential rationes into the judgement, conditioned not only by the peculiarities of specific cases, but also by different opinions on the legal framework of the interests at stake.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nella prima disciplina organica in materia di fonti energetiche rinnovabili. – 3. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nella prima giurisprudenza costituzionale. – 4. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nella prima giurisprudenza amministrativa. – 5. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nell'attuale disciplina in materia di fonti di

\* Il presente lavoro è frutto della riflessione comune dei due autori. Tuttavia, sono riferibili all'opera di Margherita Ramajoli i paragrafi 1, 3, 5, 6 e 7 mentre all'opera di Bruno Tonoletti i paragrafi 2, 4, 8 e 9. Lo scritto costituisce lo sviluppo di un contributo destinato al volume *La regolazione dell'energia*, a cura di C. Contessa, P. Del Vecchio e F. Vettrò.

\*\* Professoressa ordinaria di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano.

\*\*\* Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi di Pavia.

energia rinnovabili: la logica programmatica. – 6. Segue: la dinamica Stato-Regioni. – 7. Segue: l'attività provvedimentale. – 8. I problemi aperti e la difficoltà di stabilizzare il quadro di riferimento della prassi giurisprudenziale. – 9. Sistemi valoriali e criteri decisionali.

## 1. Premessa

Per lungo tempo buona parte della giurisprudenza amministrativa ha preso le mosse dalla presunta superiorità costituzionale della tutela del paesaggio, ricostruita come incondizionata, per reputare illegittima ogni sua forma di attenuazione determinata dal bilanciamento con altri interessi e in particolare con gli interessi sottostanti allo sviluppo degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Interessi – questi ultimi – non solo privati, a tutela dell'iniziativa economica, ma anche pubblici, in quanto riconducibili alla strategia di contrasto ai cambiamenti climatici e quindi alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.

Al di là della condivisibilità o meno di siffatto orientamento del giudice amministrativo, un complesso mutamento di contesto normativo impone una riflessione volta ad indagare se non si stia assistendo ad un cambio di paradigma nella relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche, con un *favor* sempre più accentuato verso la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, secondo una strategia di lungo termine.

Il mutamento di contesto normativo coinvolge più livelli delle fonti del diritto. Si fa riferimento, sul piano costituzionale, alla modifica dell'art. 9 Cost. operata dalla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che, come è noto, ha introdotto un comma 3, nel quale si prevede che la Repubblica “tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”; sul piano unionale, ad alcune fonti di tipo derivato, come la direttiva 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, che ha inserito all'interno della direttiva (UE) 2018/2001 l'art. 16-*septies*, emblematicamente rubricato Interesse pubblico prevalente (allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili)<sup>1</sup>, e al regolamento 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, che parimenti parla di interesse pubblico prevalente<sup>2</sup>; infine, sul piano della normazione nazionale primaria, all'art. 3, comma 1, d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, anch'esso rubricato Interesse pubblico prevalente, secondo cui in sede di ponderazione degli interessi sono considerati di interesse pubblico prevalente gli interventi per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Recita la disposizione che fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi.

<sup>2</sup> Che all'art. 6 prevede che la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio sono “presunti” di interesse pubblico prevalente.

<sup>3</sup> Più precisamente, “[i]n sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio

Da queste disposizioni parrebbe ricavarsi una ridefinizione del valore rispettivo degli interessi in gioco in vista del perseguimento della neutralità climatica e un superamento dell'impostazione che assolutizzava *a priori* la conservazione del paesaggio attuale a scapito dell'esigenza di protezione futura, anche se ormai drammaticamente attuale, dell'ambiente.

Infatti, la conseguenza della distinzione e della equi-ordinazione costituzionale tra tutela ambientale e tutela paesaggistica è rendere esplicito ciò che solo una parte della giurisprudenza pregressa aveva ammesso, e cioè la possibilità di un bilanciamento tra paesaggio e ambiente e con essa un modello di tutele integrate degli interessi in sede procedimentale. Posta la necessità costituzionale ed europea di un bilanciamento, ci si propone di indagare quali siano i criteri di composizione tra interesse allo sviluppo delle fonti rinnovabili e gli interessi paesaggistici.

## 2. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nella prima disciplina organica in materia di fonti energetiche rinnovabili

La prima disciplina organica in materia di fonti di energia rinnovabili (d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, attuativo della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) conteneva una disposizione intesa a disciplinare il rapporto tra lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la tutela del paesaggio. Tuttavia, il dettato normativo non risultava particolarmente limpido nella sua formulazione<sup>4</sup>.

Da un lato, l'art. 12 definiva gli impianti alimentati da fonti rinnovabili come opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti (comma 1), sancendo così che la realizzazione di ogni singolo impianto di produzione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili fosse da considerare come obiettivo di interesse pubblico.

Dall'altro, lo stesso articolo si limitava a stabilire che il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili dovesse avvenire "nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico", previa convocazione di una conferenza di servizi

---

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". Cfr. altresì l'art. 2, comma 1, lettera b, n. 1), del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, non ancora convertito in legge.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione puntuale e ragionata della complessa e instabile disciplina normativa in materia di energia cfr. M. CLARICH, voce *Energia*, in *Enc. dir., Funzioni amministrative*, Milano, 2022, p. 438 ss.; il tema della difficile composizione tra energia e ambiente è ampiamente trattato dalla dottrina e qui ci si limita a rinviare a G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 297 ss.; L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALAGUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021, p. 169 ss.; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Decider(c) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali*, Napoli, 2022.

decisoria (comma 3); che Linee guida ad opera della Conferenza unificata Stato-Regioni avrebbero dovute essere “volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio” (comma 10); e che in attuazione di tali Linee guida le Regioni avrebbero potuto procedere all’indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti (ancora comma 10).

In tal modo, le coordinate fondamentali per l’esercizio del potere di rilascio dell’autorizzazione unica restavano sospese ambiguamente tra la cura dell’interesse pubblico al massimo sviluppo delle fonti rinnovabili e la mera verifica del rispetto delle normative di tutela ambientale, paesaggistica e culturale, lasciando quindi indeterminati i criteri decisionali da seguire nella valutazione della compatibilità dei singoli progetti di localizzazione degli impianti con le esigenze di salvaguardia del paesaggio, oltre che dell’ambiente e dei beni culturali<sup>5</sup>.

Ulteriori fattori di incertezza erano dati dal notevole ritardo con cui le preannunciate Linee guida nazionali sulla localizzazione degli impianti furono approvate<sup>6</sup> e dalla mancanza di una programmazione in materia. L’indicazione da parte delle Regioni di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti non rappresentava una vera e propria programmazione, ma si risolveva in un dispositivo di facilitazione delle scelte di localizzazione degli impianti, lasciate comunque alla libera iniziativa economica privata. Infatti, una programmazione effettiva richiede l’individuazione della “capacità installabile sul territorio, suddivisa per tipologia degli impianti, idonea a soddisfare, Regione per Regione, la quota richiesta dagli impegni assunti dallo Stato in materia”<sup>7</sup>.

Anche se le Linee guida nazionali (paragrafo 17.2) si avvicinavano a questa impostazione nel domandare alle Regioni l’adozione di atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (*burden sharing*)<sup>8</sup>, nondimeno una vera programmazione reclama l’individuazione non solo delle aree non idonee, ma anche delle aree idonee in grado di soddisfare l’obiettivo pianificato di capacità, con l’indicazione della capacità massima installabile in ciascuna zona<sup>9</sup>.

### 3. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nella prima giurisprudenza costituzionale

Dato questo originario contesto normativo la soluzione della questione della compatibilità paesaggistica degli impianti eolici e fotovoltaici è stata demandata alla giurisprudenza, sia costituzionale, sia amministrativa.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, ancora prima della

---

<sup>5</sup> B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI-M. DE FOCA-TIIS-A. TRAVI (a cura di), *L’attuazione dell’European Green Deal. I mercati dell’energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, p. 124 ss.

<sup>6</sup> Ben sette anni dopo la data prestabilita, con il d.m. 10 settembre 2010.

<sup>7</sup> B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

<sup>8</sup> La ripartizione delle quote tra le Regioni è stata approvata con il d.m. 15 marzo 2021 (c.d. decreto *Burden Sharing*), ai sensi dell’art. 2, comma 167, legge n. 244/2007, come modificato dall’art. 8-bis, d.l. 208/2008, convertito dalla legge n. 13/2009.

<sup>9</sup> Ancora B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

recente riforma dell'art. 9 Cost., la Consulta ha avvertito come necessario un bilanciamento tra la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente intesa come lotta al cambiamento climatico perseguibile mediante impianti produttivi di energia elettrica da fonti rinnovabili. Nondimeno l'importanza della nuova formulazione dell'art. 9 Cost. ha inciso sulla giurisprudenza in materia perché nel consacrare direttamente nella Carta la tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni, l'art. 9 menziona l'ambiente in un comma diverso da quello in cui nomina il paesaggio. In questa maniera viene reciso il legame con il termine "paesaggio" che sinora aveva permesso, in via indiretta, la tutela dell'ambiente e si rendono chiare l'individualità e l'autonomia di entrambe le nozioni <sup>10</sup>.

La riforma dell'art. 9 Cost. è in linea, per un verso, con gli approdi raggiunti dalla Consulta che già negli anni Ottanta aveva conferito rilievo costituzionale all'ambiente, legittimando il legislatore all'adozione di disposizioni in grado di assicurarla e l'amministrazione all'attuazione di tali disposizioni; per altro verso, con la riforma del titolo V, operata dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che aveva inserito all'art. 117 la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema <sup>11</sup>.

Pertanto, con la revisione costituzionale non si è inteso introdurre un ordine gerarchico di valori, bensì, più semplicemente, sono state esplicitate alcune istanze immanenti nel tessuto costituzionale per quanto non testualmente previste all'epoca della sua redazione. Conformemente a questa impostazione la Corte costituzionale ha osservato che la riforma del 2022 "consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente" e "vincola esplicitamente tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa" <sup>12</sup>.

L'esito più importante della differenziazione e pari-ordinazione costituzionale tra paesaggio e ambiente sta nella necessità, anch'essa costituzionalmente data, di un bilanciamento tra le relative tutele, all'insegna della ragionevolezza e della proporzionalità <sup>13</sup>.

La Corte costituzionale, facendo applicazione del tradizionale schema concettuale secondo cui nessun interesse pubblico può pretendere una prevalenza assoluta, né, di contro, può essere sacrificato in maniera indiscriminata <sup>14</sup>, già in epoca pre-riforma costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali impositive di divieti generalizzati e indiscriminati di localizzazione di impianti da fonti rinnovabili in zone d'interesse paesaggistico.

Il ragionamento della Consulta prende le mosse dal fatto che non è possibile "trascura(re) la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela ... del paesaggio", ma ciò non impedisce di "riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche

---

<sup>10</sup> Sul punto cfr. M. RAMAJOLI, *Il paesaggio a vent'anni dal codice*, in corso di pubblicazione su Aedon.

<sup>11</sup> Cfr. M. DELSIGNORE-A. MARRA-M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, p. 1 ss., p. 2 e bibliografia *ivi* citata; parlano di "dialogo" tra ambiente, paesaggio ed energia, instaurato dal novello art. 9 Cost. F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Decider(ci) per la morte*, cit., p. 51 ss.

<sup>12</sup> Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105.

<sup>13</sup> G. MONTEODORO, *Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2022.

<sup>14</sup> Corte cost., 9 aprile 2013 n. 85. Sul tema in generale cfr., da ultimo, G. MORBIDELLI, *Intorno ai principi del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Munus*, n. 3, V ss., 2023, p. XIII-XIV.

in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali". La conseguenza scaturita dal riconoscimento espresso del preminente interesse pubblico allo sviluppo delle fonti rinnovabili è la "necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione"<sup>15</sup>.

La finalità di composizione degli interessi coinvolti è realizzata dalla previsione dell'autorizzazione unica, che, pur attribuita alla competenza regionale, "è il risultato di una conferenza di servizi, che assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente"<sup>16</sup>.

Secondo la Corte la sede del bilanciamento è nel procedimento amministrativo, nel quale può e deve avvenire "la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela"<sup>17</sup>. In particolare, l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire "in via di eccezione", "solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti" e "all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela"<sup>18</sup>.

Come è stato già evidenziato, l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 viene interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in una maniera netta e univoca: il potere di autorizzazione va inserito all'interno di un contesto ordinamentale in cui vi è un interesse preminente allo sviluppo delle fonti rinnovabili, da perseguire primariamente sia a livello pianificatorio (Linee guida e individuazione delle aree non idonee), sia a livello di singole procedure autorizzatorie, con la conseguenza che gli altri interessi pubblici potenzialmente confliggenti (paesaggio, beni culturali, ambiente naturale, territorio agricolo), se non possono essere sacrificati indiscriminatamente, non possono però pretendere una prevalenza assoluta, ma devono ordinarsi, quali interessi secondari, rispetto all'interesse pubblico primario affidato alla cura dell'amministrazione procedente<sup>19</sup>.

Infatti, la Corte concepisce l'individuazione delle aree non idonee come una fase pianificatoria preordinata alla valutazione in concreto dei singoli progetti, sulla base di uno schema di progressiva specificazione del bilanciamento degli interessi in gioco nella localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili. "L'atto di pianificazione contiene criteri che presiedono alla determinazione, attuata

<sup>15</sup> Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 774, con nota di F. DI DIO, *Il «paradosso fotovoltaico» dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili* e in *Urb. app.*, 2010, p. 1035, con nota di J. RECLA, *Confermata la competenza statale in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*. Cfr. altresì Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224.

<sup>16</sup> Corte cost., 11 novembre 2010, n. 313; in senso analogo Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 44; 11 novembre 2011, n. 308, in *Riv. giur. amb.*, 2012, p. 568, con nota di 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* e in *Giornale dir. amm.*, 2012, p. 637, con nota di M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*.

<sup>17</sup> Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69; nello stesso senso Corte cost., 26 luglio 2018, n. 177.

<sup>18</sup> Ancora Corte cost., n. 69/2018, cit.

<sup>19</sup> Così B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti”, mentre un divieto assoluto di localizzazione “cristallizza il precetto della ‘non idoneità’ in tutto il territorio regionale e, pertanto, sfugge alla possibilità del bilanciamento in concreto degli interessi, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo”, giungendo a configurare una vera e propria “riserva di procedimento amministrativo”<sup>20</sup>.

Sempre in questa logica un aspetto merita di essere ulteriormente precisato. La Corte costituzionale ha affermato che anche le Regioni a statuto speciale sono soggette ai principi fondamentali in materia di energia stabiliti dall’art. 12, compreso il principio in base al quale le Regioni devono limitarsi a individuare aree non idonee in base a un’apposita istruttoria e non possono introdurre divieti assoluti e generalizzati. “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”, dando così rilievo al secondo considerando della direttiva 2001/77/CE, in base al quale “la promozione dell’elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità [...] per motivi di sicurezza e diversificazione dell’approvvigionamento energetico, protezione dell’ambiente e coesione economica e sociale”<sup>21</sup>.

Avendo riguardo allo specifico profilo delle competenze, si parte dal presupposto che “anche le Regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto dei principi fondamentali in materia di ‘energia’ dettati dal legislatore statale”<sup>22</sup>. Più analiticamente, l’attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali della materia di energia “non annulla” quella delle Regioni a statuto speciale a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica “non rende inapplicabili” alle medesime Regioni i principi fondamentali in materia di energia. Di conseguenza, una legge regionale che di fatto esclude sulla quasi generalità del proprio territorio l’installazione di impianti energetici trasforma l’eccezione normativa in regola e viola un principio fondamentale in materia di energia, quale quello di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile<sup>23</sup>.

#### 4. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nella prima giurisprudenza amministrativa

Come accennato in esordio, differente è stato per lungo tempo l’orientamento assunto in materia dal giudice amministrativo, spesso incline a ricostruire la tutela del paesaggio come incondizionata<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Corte cost., 30 luglio 2021, n. 177.

<sup>21</sup> Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224.

<sup>22</sup> Corte cost., 6 maggio 2010, n. 168. In tema cfr. M. CLARICH, voce *Energia*, cit., spec. p. 456 ss.

<sup>23</sup> Corte cost., n. 224/2012, cit.; cfr. altresì Corte cost., 30 gennaio 2014, n. 13; 26 luglio 2018, n. 177, in *Urb. app.*, 2019, p. 364, con nota di G. ORTENZI, *Gli impianti da FER tra incentivazione statale e «moratorie» regionali*.

<sup>24</sup> Per uno sguardo sulla giurisprudenza amministrativa in materia cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 889 ss.; A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto*, 4/2022, p. 1 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giornale dir. amm.*, 1/2024, p. 125 ss.

Chiamata a confrontarsi in concreto con la questione relativa alle modalità e ai criteri decisionali per la localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili la giurisprudenza amministrativa aveva letto l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 "secondo un'ottica maggiormente polarizzata rispetto a quella adottata dal giudice delle leggi", "dando così luogo a orientamenti contrastanti, che si dislocano secondo le linee contrapposte già suggerite dalla formulazione ambigua della disposizione"<sup>25</sup>.

Il primo orientamento ben è sintetizzato da questa affermazione del Consiglio di Stato, espressa in occasione di un giudizio di legittimità dei pareri negativi delle Soprintendenze sulla compatibilità paesaggistica dei progetti nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai fini dell'autorizzazione unica: "alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione della tutela paesaggistica determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione"<sup>26</sup>.

Questo filone attribuiva valore decisivo all'espressione letterale "nel rispetto delle normative vigenti ... in materia di tutela del paesaggio", utilizzata dall'art. 12, comma 3: lo speciale procedimento abilitativo consistente nel rilascio dell'autorizzazione unica "richiede il ricordato rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico", con la conseguenza che "occorre assicurare, pena il sospetto di incostituzionalità, adeguatamente la difesa di questo interesse mediante l'esercizio ove occorra di poteri senz'altro interdittivi"<sup>27</sup>.

Pertanto il parere delle Soprintendenze nel procedimento di autorizzazione unica si trasforma in un sostanziale potere di veto, condizionando in termini assoluti la localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili alle valutazioni di compatibilità formulate dalle amministrazioni preposte alla tutela del paesaggio, dell'ambiente e dei beni culturali: nel confronto in conferenza di servizi questo interesse "assume valore preminente, come reso evidente dal sistema previsto in caso di dissenso da parte dell'amministrazione ad esso preposta"<sup>28</sup>.

Sottostante all'affermazione della non bilanciabilità del paesaggio vi è non tanto e solo un'assolutizzazione del valore paesaggistico, eventualmente giustificabile in epoca pre-riforma del 2022, ma anche e soprattutto una nozione di paesaggio meramente conservativa.

Vero è che originariamente l'art. 9 Cost. è stato interpretato in maniera pietrificata e statica: il paesaggio da tutelare costituzionalmente si risolveva nelle bellezze naturali, secondo una concezione restrittiva, in quanto solo estetica,

---

<sup>25</sup> B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

<sup>26</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 23 luglio 2015 n. 3652; in senso analogo Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2015, n. 3039.

<sup>27</sup> In tal maniera si trasfigurava il potere della Soprintendenza da potere di mero controllo di legittimità ai sensi dell'art. 159, d.lgs. n. 42/2004 a potere di esprimere nel merito un dissenso qualificato ai sensi dell'art. 14-*quater*, legge n. 241/1990; così Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Urb. app.*, 2012, p. 1167, con nota di A. BARTOLINI, *Tutela del paesaggio e difetto assoluto di attribuzione* e in *Riv. giur. edil.*, 2012, p. 719, con nota di A. CARBONE, *Autorizzazione unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*. Sui nodi decisionali che spesso determinano l'arresto con esito negativo delle procedure cfr. 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, p. 262 ss.

<sup>28</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1562, in *Riv. giur. amb.*, 2013, p. 574, con nota di C. CREMONA.

del paesaggio, accolta per lungo tempo a livello normativo, a far data dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (c.d. legge Bottai).

Tuttavia, gradualmente, dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, la concezione prettamente estetizzante fatta propria dalla legislazione pregressa viene abbandonata, specie grazie alla riflessione di Alberto Predieri, che parte dal presupposto in base al quale i termini impiegati dalla Costituzione devono essere valutati nel contesto della gerarchia delle norme e, di conseguenza, il significato utilizzato a livello superiore influenza la comprensione dei significanti sottordinati <sup>29</sup>.

Il paesaggio costituzionalmente da garantire è concepito come “forma del paese” nella sua interezza, frutto dello scambio tra persona umana e natura, è “processo creativo continuo”, che va ad integrare e completare l’idea originaria di paesaggio estetizzante <sup>30</sup>.

La definizione di paesaggio frutto di questa interpretazione dinamica del dettato costituzionale è stata poi pienamente accolta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio: il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 definisce disgiuntamente i beni paesaggistici (art. 2, comma 3) e il paesaggio (art. 131, comma 1).

Se i primi sono essenzialmente gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e quindi rappresentano le “emergenze (o eccellenze) culturali/identitarie del paesaggio”, il paesaggio viene assunto come categoria concettuale più ampia rispetto a quella dei singoli beni paesaggistici <sup>31</sup>. Secondo la versione attuale del Codice, che deriva dal decreto correttivo del 2008 (d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63), il quale a sua volta riprende la formulazione della Convenzione europea del Paesaggio <sup>32</sup>, il paesaggio è il “territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”, tutelato “relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”.

Emerge così un secondo orientamento in seno alla giurisprudenza amministrativa. Esso pare risentire dell’influenza della già descritta giurisprudenza costituzionale e pertanto è favorevole al riconoscimento dell’esistenza di un interesse pubblico primario alla diffusione delle fonti rinnovabili che assume rilevanza nella stessa valutazione tecnico discrezionale di compatibilità paesaggistica.

Si afferma quindi che le infrastrutture energetiche sono un genere di impianti che “costituisce un impatto sostanzialmente neutro che non può in linea

---

<sup>29</sup> Ancora A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1970, I, p. 360, nt. 3.

<sup>30</sup> A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, spec. p. 7 ss.; ID., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 514 ss.; sul magistero di Predieri cfr. G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all’evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, in G. MORBIDELLI-M. MORISI (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, p. 13 ss.

<sup>31</sup> Il virgolettato è tratto da G. SCIULLO, *I beni paesaggistici*, in *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella transizione. Attori, istituzioni e strumenti*, a cura di M. REHO-F. MAGNI, Bologna, p. 69 ss., p. 69. Sulla coabitazione giuridica necessaria tra paesaggio e beni paesaggistici cfr., da ultimo, G. PIPERATA, *Il paesaggio: dalla tutela alla valorizzazione*, *ivi*, p. 59 ss.

<sup>32</sup> Convenzione firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, sulla quale cfr. G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008, n. 3; G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, *ivi*, 2008, n. 3; D.M. TRAINA, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *Federalismi*, n. 30/2020.

generale essere qualificato in termini di impatto significativamente negativo sull'ambiente". Di conseguenza "si deve negare che, al di fuori dei siti paesaggisticamente sensibili e specificamente individuati come idonei, si possa dar luogo ad arbitrarie valutazioni di compatibilità estetico-paesaggistica sulla base di giudizi meramente estetici, che per loro natura sono *crocianamente* opinabili" <sup>33</sup>. In questa maniera si abbraccia una concezione di paesaggio dinamicamente inteso, fatta propria dalla dottrina più attenta e dalla giurisprudenza della Consulta.

La revisione costituzionale ha reso palese la disponibilità dell'interesse paesaggistico e quindi la sua relatività rispetto ad altri interessi in gioco. Di ciò pare consapevole l'orientamento in esame, che esclude l'incompatibilità *a priori* con la tutela del paesaggio di ogni possibile alterazione e reclama sempre un punto di equilibrio da ricostruire caso per caso con un bilanciamento dinamico e modulato sulla realtà concreta <sup>34</sup>.

Più precisamente, l'evoluzione giurisprudenziale si è anzitutto manifestata con riferimento alla dialettica tra tutela dell'ambiente e la tutela dei beni culturali, per poi estendersi anche alla relazione tra la tutela dell'ambiente e la tutela del paesaggio. Così il Consiglio di Stato, nel valutare la legittimità di un vincolo culturale indiretto, ha sostenuto che la tutela del patrimonio culturale non possiede "il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica", riprendendo poi la giurisprudenza costituzionale che riconosce nel procedimento amministrativo la sede in cui devono "contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi confliggenti" <sup>35</sup>.

Ai fini della localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili è lo stesso art. 12, d.lgs. n. 387/2003 ad imporre "una più severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti", la quale "non può ridursi all'esame della ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, che connota generalmente il tema della compatibilità paesaggistica negli ordinari interventi edilizi, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti" <sup>36</sup>. Secondo questa giurisprudenza "ogni nuova opera d'altronde ha una qualche incidenza sul paesaggio (che è costituito, secondo una delle definizioni più appropriate, dalla interazione tra le opere dell'uomo e la natura), di tal che il giudizio di compatibilità paesaggistica non può limitarsi a rilevare l'oggettività del *novum* sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile" <sup>37</sup>.

Di qui un'evoluzione ulteriore della giurisprudenza amministrativa in materia. Censurando il fatto che in sede di ponderazione comparativa degli interessi sia

---

<sup>33</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4566.

<sup>34</sup> Della "necessità della ricerca e della verifica, di volta in volta, in concreto di un ragionevole bilanciamento tra interessi pubblici e privati ed anche tra valori costituzionali in potenziale conflitto tra di loro quali il paesaggio e l'ambiente" parla Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258. In senso analogo cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2022, n. 10664.

<sup>35</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, relativa all'imposizione di vincoli indiretti; sulla decisione cfr. G. SCIULLO, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2022, n. 3; F. PELLIZZER-E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022, ivi*, 2023, n. 2.

<sup>36</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201.

<sup>37</sup> Ancora Cons. Stato, Sez. VI, n. 1201/2016, cit.

data la prevalenza “univoca e assoluta” a uno solo di essi, si precisa che la stessa tutela costituzionale del paesaggio, in quanto improntata all’identità estetico-culturale della forma del territorio, implica che “l’intervento dell’uomo contribuisca a conformarne la nozione” <sup>38</sup>.

Respingendo il ricorso proposto dal Ministero della Cultura contro l’autorizzazione unica rilasciata dalla Regione nonostante il parere negativo della Soprintendenza, il Consiglio di Stato, sulla scorta di un’approfondita ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, ha affermato che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è “un’attività di interesse pubblico che contribuisce anch’essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici” <sup>39</sup>, mentre si spinge ancora più in là l’orientamento che considera le tecnologie di produzione di energia fotovoltaica “ormai ... elementi normali del paesaggio” <sup>40</sup>.

## 5. La relazione tra paesaggio e infrastrutture energetiche nell’attuale disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili: la logica programmatica

L’originario schema introdotto dall’art. 12, ultimo comma, d.lgs. n. 387/2003 e dalle Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabile è stato rovesciato da un complesso e stratificato sistema. Quest’ultimo si compone del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, di recepimento della direttiva 2018/2001, del successivo d.m. 21 giugno 2024 (c.d. decreto Aree Idonee) e delle (poche) relative leggi regionali, del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo Unico sulle rinnovabili), per arrivare, da ultimo, al recente d.l. 21 novembre 2025, n. 175 (cd. Decreto Transizione 5.0), non ancora convertito in legge, che ha assorbito la normativa precedente e ha trasferito nel Testo Unico rinnovabili molte disposizioni in precedenza contenute nel d.lgs. n. 199/2021. Incidentalmente è possibile osservare come nel giro di pochi anni, se non addirittura mesi, il quadro normativo sia continuato a mutare vorticosamente creando un indubbio problema di certezza del diritto e di ricostruzione della disciplina vigente *ratione temporis*.

Osservato ciò, per quanto qui specificamente rileva la tendenza da sottolineare è l’emancipazione della valutazione di compatibilità tra paesaggio e fonti rinnovabili dalla logica puntuale-provvedimentale per articolarsi in snodi progressivi, che prendono le mosse anzitutto dal livello generale, anche se non astratto.

Come sopra evidenziato, l’art. 12, d.lgs. n. 387/2003 non prevedeva alcuno strumento programmatico, lasciava le scelte localizzative all’iniziativa privata e affidava alle Regioni la funzione meramente orientativa (in senso negativo) di individuare le aree non idonee all’installazione di determinate tipologie di impianti. Di conseguenza veniva demandata esclusivamente a una valutazione caso per caso la compatibilità tra paesaggio e infrastrutture energetiche.

<sup>38</sup> Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766. Cfr. altresì Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 667.

<sup>39</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983. Da ultimo TAR Campania, Salerno, Sez. II, 3 gennaio 2024, n. 73, che riprende TAR Campania, Salerno, Sez. II, 5 ottobre 2017, n. 1458.

<sup>40</sup> TAR Campania, Salerno, Sez. II, 28 febbraio 2022, n. 564.

Tuttavia, visto che non tutti i valori paesaggistici possono essere indiscriminatamente considerati incompatibili con gli impianti da fonti rinnovabili, ma devono essere graduati per pregnanza e intensità, era via via emersa la consapevolezza della necessità di individuare già a livello pianificatorio i valori paesaggistici maggiormente sensibili e difficili da armonizzare con la presenza di impianti da fonti rinnovabili. In altri termini, data la non eludibilità dell'obiettivo di sviluppo delle fonti rinnovabili, il bilanciamento tra gli interessi in gioco dovrebbe essere già inserito in maniera vincolante nella valutazione di livello programmatico dell'impatto degli impianti da fonti rinnovabili sui valori naturalistici, paesaggistici e culturali presenti sul territorio <sup>41</sup>.

Di questa consapevolezza è stata originaria espressione l'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199/2021, che adotta per primo una logica programmatica, prevedendo da parte delle Regioni 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 Piano Nazionale Integrato Energia e Clima per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili (comma 1) <sup>42</sup>.

Esiste una contestualità e una reciproca dipendenza tra l'individuazione di aree idonee e non idonee e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili: da un lato, devono essere reperite aree idonee sufficienti a localizzare impianti la cui potenza complessivamente soddisfi l'obiettivo di sviluppo delle fonti rinnovabili (art. 20, comma 4), dall'altro, le aree non idonee devono essere limitate in funzione della potenza da installare secondo l'obiettivo dato (che non potrebbe essere raggiunto se l'insieme delle aree non idonee rendesse impossibile individuare aree idonee sufficienti) <sup>43</sup>.

Come osservato ai paragrafi precedenti, in realtà già le Linee guida nazionali stabilivano che le Regioni dovessero conciliare "le politiche di tutela del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata" e che "le aree non idonee (fossero) individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*", in modo da assicurare la "congruenza con lo specifico obiettivo" assegnato a ciascuna Regione (par. 17.2).

Tuttavia, a queste indicazioni mancava la vincolatività conferita dalla nuova disciplina che non solo ha rango legislativo ma prevede una precisa imposizione al posto di un generico indirizzo di mera congruenza <sup>44</sup>.

La cornice di diritto positivo inizialmente introdotta dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 <sup>45</sup> si fa ulteriormente specifica. Il processo pianificatorio è tenuto prioritariamente a determinare le aree idonee a soddisfare la quota di obiettivo

---

<sup>41</sup> Sulla necessità di una programmazione in materia cfr. S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 753 ss.; N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1490 ss.

<sup>42</sup> L'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 è stato ora abrogato dall'art. 2, comma 1, del già menzionato d.l. n. 175/2025, non ancora convertito in legge, e il suo testo è in parte confluito all'interno dell'art. 11 *bis* del d.lgs. n. 190/2024 (Testo Unico rinnovabili), sempre introdotto dal d.l. n. 175/2025.

<sup>43</sup> B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

<sup>44</sup> Ancora B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

<sup>45</sup> Che, come accennato, è stato abrogato dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 190/2024, come modificato art. 2, comma 1, del d.l. n. 175/2025, non ancora convertito in legge.

PNIEC gravante sulle singole Regioni. A tal fine le Regioni devono rivolgersi prima di tutto alle “aree industriali dismesse, altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali” (art. 20, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 199/2021). Ciò in attuazione di un criterio di “minimizzazione” degli impatti sull’ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio (art. 20, comma 5) e di limitazione della “porzione di suolo occupabile” (comma 1, lett. a). Queste aree dovranno essere “idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili” (comma 1, lett. b) e la potenza in esse installabile dovrà essere comunque sufficiente a soddisfare il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti per il 2030 (comma 5).

Pertanto, secondo il (primo) legislatore degli anni Venti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili preferibilmente sono da collocare in aree già compromesse dal punto di vista paesaggistico. Al tempo stesso viene introdotto un meccanismo atto a garantire che tali aree siano effettivamente sufficienti a raggiungere gli obiettivi dati, imponendo in caso contrario di rinvenire le aree idonee mancanti in altre parti del territorio <sup>46</sup>.

La traslazione dal piano puntuale-provvedimentale al piano generale-programmatico però è solo il primo passo verso un nuovo paradigma di conciliabilità tra sviluppo delle fonti rinnovabili e tutela del paesaggio. Infatti, l’individuazione delle aree idonee e non idonee da parte delle Regioni va compiuta all’interno di una precisa cornice normativa di livello nazionale, venendo così in rilievo la dinamica Stato-Regioni, che rappresenta il secondo, problematico, tassello del cambio di paradigma.

## 6. Segue: la dinamica Stato-Regioni

Nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina un ruolo importante è affidato alle Regioni. Dal punto di vista temporale il cambio di passo si ricava dapprima dal comma 4 dell’art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, che ha attribuito alle singole leggi regionali il compito di individuare le aree idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una determinata potenza complessiva <sup>47</sup>. Il nuovo sistema, nella sua originaria declinazione, prevedeva che i principi e criteri omogenei per l’individuazione, da parte delle Regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee, fossero stabiliti a livello nazionale con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (oggi Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica), di concerto con il Ministro della cultura, e del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), previa intesa in sede di Conferenza

---

<sup>46</sup> In maniera poco coordinata, il comma 3 detta un criterio analogo per l’individuazione delle aree idonee in generale, cioè per tutte le tipologie di impianti e per obiettivi ulteriori rispetto a quelli necessari in base al PNIEC (mentre, a quel che è dato comprendere, il comma 1, lett. b), detta un criterio specifico per l’individuazione in via prioritaria delle “aree idonee all’installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC”), stabilendo che l’individuazione deve essere fatta “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”. Sul punto cfr. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative*, cit.

<sup>47</sup> Almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili.

unificata (art. 20, comma 1). Nelle more dell'adozione del decreto in questione il legislatore nazionale aveva individuato aree idonee *ex lege* (art. 20, comma 8).

Con il decreto ministeriale 21 giugno 2024 (c.d. decreto Aree Idonee) la previsione normativa nazionale è stata attuata e quindi sono stati determinati i criteri per l'individuazione delle aree idonee e di quelle non idonee, sia pure con due anni di ritardo rispetto a quanto normativamente previsto <sup>48</sup>.

La tipizzazione delle aree ai fini della realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non si limita alla dicotomia tra aree idonee e aree non idonee (art. 1 del decreto). Viene contemplata anche la categoria delle "aree ordinarie", ovvero quelle non qualificabili né come idonee né come non idonee. Una volta individuate le aree "idonee" – per le quali è previsto un *iter* accelerato ed agevolato per la costruzione e l'esercizio degli impianti – e quelle "non idonee" – le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti <sup>49</sup> –, residuano le aree "ordinarie", diverse dalle prime due e in relazione alle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari <sup>50</sup>.

Quello che più importa nella relazione tra fonti rinnovabili e paesaggio è il regime delle aree così tipizzate: per le aree "non idonee" vige la regola secondo cui la "non idoneità" non deve configurarsi come divieto preliminare o come impedimento assoluto alla localizzazione, dovendo comunque l'amministrazione verificare caso per caso se l'impianto progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzato; a maggior ragione non può escludersi *a priori* la possibilità che un impianto possa essere ospitato in un'area che non sia né idonea, né non idonea e sia dunque da considerare come "ordinaria" <sup>51</sup>.

È lo stesso legislatore nazionale, al comma 7 dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021 a chiarire 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". In altri termini, il legislatore nazionale adotta una impostazione favorevole a consentire la localizzazione degli impianti tendenzialmente in qualsiasi parte del nostro territorio.

Come sottolineato, secondo il disegno originario del nuovo paradigma, così come tracciato dal d.lgs. n. 199/2021, è al legislatore regionale che spetta provvedere con propria legge all'individuazione le aree idonee. Tuttavia, poche Regioni hanno dettato una normativa per il recepimento del decreto sulle aree idonee, la maggior parte si è limitata a presentare proposte di legge, mentre altre ancora non ne hanno mai formalizzato alcuna.

---

<sup>48</sup> Sulla sorte del Decreto Aree Idonee cfr. *infra*, in questo stesso paragrafo. Per quanto qui rileva l'art. 7, comma 2, del Decreto ha stabilito che "per l'individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto (...) delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa".

<sup>49</sup> Secondo le modalità stabilite dal par. 17 e dall'all. 3 delle Linee guida emanate con il più volte citato decreto ministeriale del 10 settembre 2010.

<sup>50</sup> In tema cfr. P. PANTALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>51</sup> TAR Umbria, Sez. I, 6 agosto 2024, n. 589.

Tra i fattori alla base del percorso a rilento delle Regioni vanno fatti rientrare i vari ricorsi pendenti su alcune disposizioni del decreto Aree Idonee proposte da operatori del settore, parzialmente accolti dal TAR Lazio, dopo che il Consiglio di Stato con ordinanza cautelare aveva concesso la misura sospensiva<sup>52</sup>. Ciò ha portato all'annullamento della parte del decreto (art. 7, commi 2 e 3) che lasciava alle Regioni il potere di definire non idonee anche le aree stabilite come idonee dall'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021, come le aree industriali dismesse, cave, aree lungo autostrade e ferrovie, in considerazione del fatto che nella disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale<sup>53</sup>. Il giudice amministrativo ha chiarito che le Regioni non possono derogare *in peius* ai criteri statali e che qualsiasi limitazione va giustificata sulla base di parametri oggettivi e non di considerazioni discrezionali, imponendo la riscrittura del decreto entro 60 giorni, per stabilire nuovi criteri nazionali vincolanti ai quali le Regioni dovranno adeguarsi.

Prima di accennare alla sorte del nuovo decreto ministeriale, che però ha assunto le ben diverse sembianze di un decreto legge, vale la pena soffermarsi anche sulla posizione assunta dalla Corte costituzionale in merito alla dinamica tra Stato e Regioni. Infatti anche la Consulta ha avuto modo di intervenire sul nuovo sistema introdotto. Nel dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Calabria nel frattempo adottata, la Consulta ha precisato che l'inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto e aprioristico, ma "equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata"<sup>54</sup>.

Per la Corte il nuovo assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale, ma al contempo è "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 ... *di cruciale rilievo proprio rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni*"<sup>55</sup>.

Come accennato, il d.l. n. 175/2025 ha abrogato l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, sia pure riprendendone in parte la disciplina, e ha introdotto elementi nuovi nella dinamica Stato-Regioni. Due gli aspetti qualificanti, strettamente connessi. Ora alcune aree idonee sono individuate direttamente da una norma di rango primario e cioè dal novello art. 11 *bis* (Aree Idonee su terraferma) del Testo Unico Rinnovabili<sup>56</sup>, che prevede anche disposizioni *ad hoc* per gli

<sup>52</sup> Cons. Stato, Sez. IV, ord. 14 novembre 2024, n. 4298.

<sup>53</sup> TAR Lazio, Sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

<sup>54</sup> Corte cost., 28 luglio 2025, n. 134. Cfr. altresì Corte cost., 7 giugno 2024, n. 103.

<sup>55</sup> Ancora Corte cost., n. 134/2025, cit.; ma cfr. altresì Corte cost., 11 marzo 2025, n. 28, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna 3 luglio 2024, n. 5, che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, in quanto viola i principi introdotti dall'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6) e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporalmente da considerarsi idonee (comma 8).

<sup>56</sup> Sulle aree direttamente riconosciute come idonee per l'installazione di impianti da fonti

impianti fotovoltaici<sup>57</sup>; di conseguenza risultano ridotti gli spazi di intervento delle Regioni, che entro 120 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento potranno individuare con una propria legge ulteriori aree idonee, attenendosi ai vincoli previsti nella normativa nazionale<sup>58</sup>.

Qualsiasi giudizio sulla nuova disciplina è prematuro, specie in considerazione del fatto che essa è ancora in attesa di conversione di legge e nel frattempo le varie audizioni parlamentari stanno evidenziando non poche criticità.

## 7. Segue: l'attività provvedimentale

L'ultimo livello di disciplina della relazione tra fonti rinnovabili e paesaggio è dato dall'attività provvedimentale di rilascio delle autorizzazioni. Sempre secondo il disegno originario del nuovo paradigma, l'art. 22, d.lgs. n. 199/2021 ha regolato le procedure di autorizzazione per le aree idonee, stabilendo che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con un parere obbligatorio non vincolante. Una volta decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, l'amministrazione "provvede comunque sulla domanda di autorizzazione" (comma 1, lett. a), consentendo così il rilascio del provvedimento anche in assenza dell'atto di competenza dell'autorità paesaggistica. Dunque, dal punto di vista sistematico, nel caso delle aree idonee esiste una presunzione relativa di autorizzabilità dei progetti localizzati su di esse.

In base all'accennata successione vorticoso di normative è poi stato adottato il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (c.d. Testo Unico FER), per riordinare e semplificare la disciplina sulla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>59</sup> e infine è intervenuto il d.l. n. 175/2025, inserendo in questo Testo l'art. 11 *quater* al fine di semplificare ulteriormente il procedimento per la realizzazione degli impianti localizzati in aree idonee.

Come già accennato al paragrafo iniziale, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 190/2024 stabilisce che gli interventi relativi alla costruzione, potenziamento, rifacimento ed esercizio degli impianti di produzione da fonti rinnovabili sono considerati di interesse pubblico prevalente in occasione dell'attività di ponderazione degli interessi<sup>60</sup>.

Si è parimenti sottolineato che la disposizione fa proprio un principio di derivazione europea, previsto dapprima dalla direttiva 2023/2413/UE (c.d. RED III) secondo cui "entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica" gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle

---

rinnovabili si rinvia all'art. 11 *bis* del Testo Unico Fer, così come introdotto dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 175/2025.

<sup>57</sup> Cfr. lett. / del comma 1 dell'art. 11 *bis* del Testo Unico Fer.

<sup>58</sup> In particolare, i vincoli posti alle Regioni sono contenuti al comma 4 dell'art. 11 *bis* del TU Rinnovabili, introdotto dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 175/2025.

<sup>59</sup> Il decreto aspira a razionalizzare i procedimenti amministrativi per l'installazione degli impianti, articolando i regimi autorizzativi nelle tre categorie principali di Attività Libera, Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) e Autorizzazione Unica (AU). Sulla disciplina dettata dal Testo Unico cfr. E. BRUTI LIBERATI-C. MAINARDIS-A. TRAVI (a cura di), *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili*, Milano, 2025.

<sup>60</sup> La Regione Sicilia ha impugnato davanti alla Corte costituzionale l'art. 9 del Testo Unico Fer, lamentando l'esclusione della competenza regionale nel procedimento di autorizzazione unica per gli impianti che superano i 300 megawatt, per violazione dell'art. 117 Cost. in materia concorrente e dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia.

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 successivamente dal regolamento UE 2024/1991 sul ripristino della natura secondo cui “la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio sono presunti di interesse pubblico prevalente” (art. 4).

Se nessun interesse pubblico può pretendere una prevalenza assoluta, né, di contro, può essere sacrificato in maniera indiscriminata, il bilanciamento tra paesaggio e ambiente s’impone non solo per evitare una protezione sproporzionata del paesaggio in violazione di quella parte dell’art. 9 Cost. che costituzionalizza la tutela dell’ambiente, ma anche per scongiurare una protezione sproporzionata dell’interesse ambientale alla transizione ecologica, che sarebbe parimenti non rispettosa dell’art. 9 Cost. nella parte in cui costituzionalizza la tutela del paesaggio <sup>61</sup>.

Di conseguenza, la disciplina di costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non va letta nel senso di avere introdotto un’astratta e aprioristica gerarchizzazione degli interessi in favore della neutralità climatica.

Vero è che il legislatore recente parla di “interesse pubblico prevalente” ai progetti inerenti allo sviluppo delle fonti rinnovabili. Tuttavia, per un verso, a livello europeo l’“interesse pubblico prevalente” è definito in termini di presunzione relativa ed è quindi sempre da verificare in concreto “se (non) vi s(ia)no prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi significativi sull’ambiente che non possono essere mitigati o compensati” <sup>62</sup>. Per altro verso e in termini del tutto analoghi, a livello nazionale “nei singoli casi” l’interesse pubblico prevalente passa espressamente attraverso un processo di ponderazione degli interessi e viene fatto “salvo (il) giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi” non solo sull’ambiente e sulla tutela della biodiversità, ma anche specificamente sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo <sup>63</sup>.

Pertanto, il c.d. *overriding public interest* va correttamente interpretato. Se in passato era servito per giustificare in via eccezionale una tutela meno stringente degli interessi ambientali, ora viene ad assolvere una funzione diametralmente opposta <sup>64</sup>. Ma sempre e in ogni caso prevalenza di un interesse non significa

---

<sup>61</sup> Teme l’irrelevanza degli interessi paesaggistico-culturali P. MARZARO, *Paesaggio vs. rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l’irrelevanza paesaggistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, p. 248 ss.; cfr. altresì S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell’ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 753 ss.; G. SEVERINI-P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

<sup>62</sup> Così i già menzionati art. 16-septies, direttiva (UE) 2018/2001 sulle energie rinnovabili, così come modificato dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 e art. 6, regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869. In senso analogo i considerando 4 e 8 del regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio, del 22 dicembre 2022 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili.

<sup>63</sup> In questo senso il già citato art. 3, d.lgs. n. 190/2024, recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

<sup>64</sup> Basti pensare all’art. 4, par. 7, direttiva 2000/60/CE, sulla qualità delle acque, come puntualmente richiamato da P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra Re-power EU e direttiva Red III*, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, a cura di F. Cusano, Milano, 2025, pp. 311 ss., 319.

sua assolutezza in astratto. Non si può abbandonare la lezione della Corte costituzionale sulla tutela sistemica e in rapporto di integrazione reciproca dei valori e quella, ancora più risalente nel tempo, della giurisprudenza amministrativa sulla logica del necessario ed equilibrato bilanciamento degli interessi che tenga presente le peculiarità delle diverse situazioni fattuali.

Si deve così conclusivamente tornare sulla dimensione giurisprudenziale del problema, perché la soluzione dei conflitti tra paesaggio e ambiente è destinata sempre ad essere risolta nel concreto della valutazione di ogni singolo progetto di localizzazione di un impianto. E se i criteri che presiedono alla valutazione dei progetti non risultano sufficientemente chiari *ex ante*, a causa dell'ambiguità e dell'indeterminatezza della disciplina normativa, si apre lo spazio per l'introduzione nel giudizio di *rationes* giurisprudenziali, condizionate non solo dalle peculiarità dei casi concreti, ma anche da opinioni differenti circa l'assetto ordinamentale degli interessi in gioco.

Pertanto, senza una stabilizzazione del quadro entro il quale il giudice amministrativo esercita il sindacato di legittimità sugli atti relativi alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, continueranno a manifestarsi in giurisprudenza decisioni oscillanti tra i due poli sopra evidenziati della tutela statica e assoluta del paesaggio, da un lato, e del necessario bilanciamento tra paesaggio e ambiente, dall'altro.

La legislazione recente non ha superato affatto le ambiguità della disciplina originaria. Basti pensare che il d.lgs. n. 190/2024 sembrerebbe affermare, come si è visto, il criterio del necessario bilanciamento, ma in realtà il dettato normativo non risulta affatto chiaro sul punto.

Anzitutto, l'art. 3 esclude la prevalenza dell'interesse pubblico allo sviluppo delle fonti rinnovabili quando emergano "effetti negativi significativi" sul paesaggio (e sugli altri interessi ivi indicati). Per quanto la disposizione specifichi che devono emergere "prove evidenti" di tali effetti negativi, la qualificazione "significativo", rendendo giuridicamente indeterminato il concetto, finisce per rimettere alla discrezionalità tecnica insindacabile delle autorità competenti la stessa ammissibilità di un bilanciamento tra gli interessi pubblici in conflitto.

L'indeterminatezza che ne risulta è inoltre accentuata dalla formulazione dell'art. 1, comma 2, il quale, da un lato, afferma che "il presente decreto assicura, anche nell'interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili", ma, dall'altro, ripropone la formula dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003<sup>65</sup>: "nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio", così replicando l'ambiguità della disciplina originaria.

## 8. I problemi aperti e la difficoltà di stabilizzare il quadro di riferimento della prassi giurisprudenziale

A fronte di un quadro normativo non ancora sufficientemente chiaro il contributo che la riflessione sistematica può dare alla stabilizzazione dei punti di riferimento della prassi giurisprudenziale in materia passa attraverso l'individuazione dei problemi aperti e la specificazione dei criteri di giudizio da considerare indefettibili nel contesto ordinamentale attuale.

<sup>65</sup> Cfr. *supra*, paragrafo 2.

Ci si limiterà in questa sede ad evidenziare i punti che appaiono di maggior rilievo, anche in considerazione della prassi giurisprudenziale più recente.

Come si è illustrato in precedenza, la giurisprudenza ha compiuto un faticoso percorso di superamento dell'idea per la quale la tutela del paesaggio rivestirebbe un valore assoluto, non bilanciabile rispetto all'interesse ambientale allo sviluppo delle fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Per la giurisprudenza inizialmente prevalente, la tutela del paesaggio prevista all'art. 9 Cost. determinava un quadro in base al quale "alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione"; di conseguenza, il parere di compatibilità paesaggistica è "atto strettamente espressivo di discrezionalità tecnica, istituzionalmente finalizzata a evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del preesistente valore protetto"; e la previsione della conferenza di servizi ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 "non comporta comunque un'attenuazione della rilevanza della tutela paesaggistica perché questa si fonda su un espresso principio fondamentale costituzionale"; l'ordinamento attribuisce tuttavia al Consiglio dei Ministri il potere di comporre l'eventuale dissenso, attraverso "una ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, resa possibile dalla collocazione istituzionale dell'organo decidente, il cui orizzonte è tale da poter considerare, in un'ottica di sintesi, tutte le diverse posizioni di interesse (quelle ambientali, paesaggistiche, energetiche, urbanistiche, industriali, ecc.)" <sup>66</sup>.

È importante sottolineare che questo orientamento si alimentava anche della convinzione che le direttive europee e gli accordi internazionali sulla promozione delle fonti rinnovabili non svolgessero "alcuna incidenza, né rilevanza riguardo alle scelte – statali e regionali – in ordine al corretto bilanciamento tra gli opposti interessi pubblici" e che non si sarebbe neppure potuto operare una comparazione "tra il valore della lotta al mutamento climatico, che riguarda effetti ipotetici, indiretti e futuri e si pone su di un piano globale e di lungo periodo, e il valore di tutela della risorsa agricola e del paesaggio, che verrebbe invece pregiudicato immediatamente per effetto diretto degli interventi proposti", trattandosi di "termini palesemente eterogenei e non commensurabili, perseguendo l'uno un effetto solo ipotetico, indiretto e futuro, comportando l'altro, invece, danni immediati, certi e diretti ai beni-interessi protetti" <sup>67</sup>.

Come pure in precedenza illustrato, l'orientamento che invece ritiene il paesaggio istituzionalmente bilanciabile con l'esigenza ambientale di tutela del clima, sulla base del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, è ispirato a ragioni frontalmente contrapposte <sup>68</sup>.

Si afferma, infatti, che "la primarietà di valori come la tutela del patrimonio

---

<sup>66</sup> Così, sintetizzando l'orientamento in esame, Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, che ha coerentemente ritenuto, in caso di dissenso tra il Ministero della cultura e il Ministero dell'ambiente in sede di VIA statale relativa ad impianti da fonti rinnovabili, che l'intervento del Consiglio dei Ministri sia sempre necessario. Sul carattere di atto di alta amministrazione della decisione del Consiglio dei Ministri, il quale è "competente a fissare l'indirizzo politico-governativo ed è, pertanto, anche competente a valutare quale, fra due o più posizioni in contrasto, garantisca meglio gli interessi pubblici coinvolti e le priorità della politica governativa, dovendo dunque prevalere", cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 27 gennaio 2025, n. 610.

<sup>67</sup> Cons. Stato, Sez. I, 28 aprile 2021, n. 843.

<sup>68</sup> Ad. es., Cons. Stato, n. 8258/2023, cit., che sottolinea l'importanza del "trend normativo, sempre più favorevole ed incentivante all'utilizzo delle fonti rinnovabili" come "costantemente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa all'insegna della necessità della ricerca e della verifica, di volta in volta, in concreto di un ragionevole bilanciamento".

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"; inoltre "l'indirizzo politico europeo e nazionale riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale" e "richiede di abbandonare il modello delle *tutele parallele* degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali"; tutto ciò quindi "implica che il procedimento sia la *sedes materiae* in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi configgenti"<sup>69</sup>.

## 9. Sistemi valoriali e criteri decisionali

La contrapposizione tra questi due modi di concepire il quadro di riferimento per la valutazione dei progetti di localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili appare davvero radicale e bisogna evitare di sminuirla smussando le differenze.

Piuttosto, occorre mettere a fuoco l'effettiva diversità del criterio decisionale che risulta dall'adozione dell'una o dell'altra impostazione, evitando di concentrare l'attenzione unicamente sui contrapposti sistemi valoriali. A risultare significativi, da questo punto di vista, non sono i casi in cui la questione viene risolta a livello politico dal Consiglio dei Ministri, ma i casi in cui la decisione viene assunta nella ordinaria conferenza di servizi, perché da essi emerge come effettivamente in gioco non sia il bilanciamento degli interessi, quanto il significato e il conseguente valore che vengono attribuiti al bene paesaggistico, anche nell'ottica del bilanciamento.

Dal confronto tra due coppie di decisioni recenti sembra emergere con chiarezza quanto ora ipotizzato.

La prima coppia riguarda il problema del c.d. effetto selva derivante dalla presenza di una pluralità di impianti eolici nella stessa zona. I due casi sembrano differire quantitativamente per il numero di aerogeneratori coinvolti, che in un caso appare abbastanza contenuto, mentre nell'altro risulta essere macroscopico. La diversità dei casi potrebbe dunque ragionevolmente spiegare il diverso esito della controversia. Tuttavia, dalla lettura delle motivazioni emerge anche una marcata differenza d'impostazione la quale merita di essere valutata attentamente.

---

<sup>69</sup> Cons. Stato, n. 8167/2022, cit., la quale si basa, da un lato, sulla convinzione che "negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi" e, dall'altro, sulla primarietà del "principio di integrazione delle tutele" sancito dall'art. 11 TFUE e recepito dall'art. 3-*quater*, d.lgs. n. 152/2006, osservando anche come lo stesso art. 12, ultimo comma, d.lgs. n. 387/2003, prevedendo delle linee guida sul corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio, escluda "per ciò stesso una incompatibilità di principio di essi con la tutela del paesaggio". Si veda altresì Cons. Stato, Sez. IV, 29 maggio 2024, n. 4818, la quale aggiunge anche il motivo della "trasformazione del ruolo della semplificazione, da valore strumentale ... a bene o valore di natura finale, autonomo rispetto agli interessi curati dalle amministrazioni competenti al rilascio di assensi comunque denominati" e della conseguente "attenuazione della valenza forte e assolutizzante dell'attributo di primarietà associato agli interessi sensibili come quello del paesaggio, nella misura in cui viene ammesso un loro bilanciamento in concreto con altri valori e principi, quale quello della salvaguardia dell'ambiente".

Nel primo caso <sup>70</sup> l'area interessata dall'intervento, consistente nella installazione di sette aerogeneratori, non ricadeva in un vincolo paesaggistico, ma in un "ulteriore contesto paesaggistico" sottoposto a tutela dal PPTR, ragione per la quale la normativa regionale imponeva di valutare gli impatti visivi del progetto entro un'area di 12 km di raggio. In tale vasta area (circa 452 kmq) esistevano già circa 300 aerogeneratori di vari modelli e dimensioni. Nel rendere il giudizio di VIA negativa, l'autorità competente aveva sottolineato che "gli aerogeneratori in progetto sommandosi a quelli già esistenti, vanno a creare un effetto selva che assume nel contesto locale un effetto significativo dalla criticità non trascurabile". Per contrastare tale determinazione, la ricorrente aveva sostenuto che l'esistenza di impianti eolici già realizzati nell'area vasta di indagine aveva modificato la percezione del paesaggio, per cui l'aggiunta dei nuovi aerogeneratori non avrebbe alterato significativamente degli scenari visuali ormai trasformati in un "paesaggio eolico".

Dal momento che l'amministrazione si era limitata ad opporre il numero eccessivo degli aerogeneratori esistenti, la ricorrente aveva dunque sottolineato che il paesaggio era già naturalisticamente degradato e che quindi non era sufficiente addurre l'aggravamento quantitativo, ma sarebbe stato necessario dimostrare che l'inserimento dei nuovi aerogeneratori avrebbe significativamente alterato il paesaggio. Si intuisce, quindi, che il privato stava cercando di contestare l'astrattezza della valutazione puramente quantitativa posta a base del giudizio negativo.

Nel respingere questa prospettazione il Consiglio di Stato ha osservato che "in termini puramente astratti, non si può escludere che nel futuro le torri eoliche possano essere considerate alla stregua di elementi caratterizzanti del paesaggio, da valorizzare ovvero tutelare", ma "nell'attuale momento storico ciò non vale, dato che gli obiettivi di tutela della normativa in tema di VIA, e in generale di tutta la normativa in materia paesaggistica, sono altri". Si afferma cioè che gli impianti eolici sono da considerare, alla stregua delle norme che proteggono il paesaggio, come un valore negativo, secondo la logica innescata dalla locuzione "nel rispetto, ecc." contenuta nell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 e ripresa anche dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 190/2024.

Appare evidente in ciò la convinzione che la tutela del paesaggio abbia carattere statico e conservativo, rifiutando la possibilità che le trasformazioni in atto nel paesaggio, sotto la spinta dei bisogni umani, abbiano l'effetto di trasformarne il significato. Da questa concezione statica deriva, nella decisione in esame, la giustificazione della valutazione puramente astratta e quantitativa contenuta nel provvedimento impugnato, che viene considerata legittima alla stregua di un principio altrettanto astratto e insuscettibile di verifica in concreto, a causa della limitata sindacabilità delle valutazioni in materia.

Da un lato, la sentenza afferma che, siccome "allo stato della normativa le torri eoliche vanno riguardate come potenziali elementi detrattori del paesaggio, in quanto si tratta in sintesi estrema di impianti industriali, nel caso di specie si deve affermare che la presenza di numerosi impianti di questo tipo già installati, e quindi di un parziale degrado della zona interessata, non impedisce di negare la VIA per installarne di ulteriori, dato che in questo modo si impedisce un degrado ulteriore".

Dall'altro, l'effettività del degrado affermata dall'amministrazione non viene verificata in concreto, ma accettata sul piano puramente logico, osservando che

---

<sup>70</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2024, n. 7400.

“non è consentito al privato interessato contrapporre ad una non illogica valutazione della p.a preposta alla tutela di un dato interesse, una diversa valutazione dei propri esperti, ancorché non assurda o implausibile” e “che si tratti di valutazione non illogica è poi evidente, dato il numero considerevole degli impianti già installati in questione, pari come si è detto ad alcune centinaia”.

Al netto della particolarità del caso, l'assenza di valutazione in concreto dell'impatto specifico del progetto e la limitazione del sindacato alla sola logicità estrinseca emergono dalla decisione esaminata come un rilevante portato della concezione antagonista dei rapporti tra paesaggio e impianti da fonti rinnovabili.

Nel secondo caso <sup>71</sup> il progetto prevedeva la realizzazione di un solo aerogeneratore di grande taglia, in un contesto ravvicinato nel quale erano presenti circa venti altri impianti eolici di dimensioni sensibilmente inferiori ed altri aerogeneratori di grande taglia a maggiore distanza. Malgrado la zona non fosse soggetta a vincoli paesaggistici, la Soprintendenza aveva partecipato alla procedura di VIA in ragione della vicinanza con beni vincolati ed aveva reso parere negativo sulla base di un preteso effetto selva, nonché della mancanza di armonia rispetto alle inferiori dimensioni degli aerogeneratori già presenti nella zona. La Regione aveva condiviso tale valutazione emettendo un giudizio negativo di compatibilità ambientale.

La ricorrente aveva censurato l'astrattezza della valutazione relativa all'effetto selva e contestato sotto il profilo dell'irrilevanza percettiva la valutazione relativa alla sproporzione delle dimensioni dell'impianto rispetto a quelli vicini.

Il TAR aveva respinto il ricorso, osservando che “le motivazioni del provvedimento impugnato non si espongono *ictu oculi* a rilievi di inattendibilità, arbitrarietà, travisamento o irragionevolezza che costituiscono i limiti del sindacato giurisdizionale, né risultano confliggenti con i principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili e di ragionevolezza i quali non escludono la necessità di coordinare lo sviluppo delle energie rinnovabili con la tutela dei valori paesaggistici e archeologici” <sup>72</sup>.

Inoltre, secondo il TAR la censura relativa all'irrilevanza percettiva della diversa altezza dell'aerogeneratore, “ponendosi in contrasto rispetto alle conclusioni in merito al profilo dell'impatto visivo della soluzione progettuale per cui è causa, configurerebbe un inammissibile sindacato giurisdizionale di natura sostitutiva della valutazione tecnica compiuta dall'Amministrazione, in difetto di convincenti indici sintomatici dell'inattendibilità di tale apprezzamento specialistico”.

Il Consiglio di Stato ha invece ritenuto che il ricorso fosse da accogliere, perché “in una situazione di fatto così connotata l'aggravamento dell'effetto ‘selva’ andava motivato in concreto, tenuto conto che si tratta di un solo aerogeneratore che si inserisce in un contesto che vede non solo la presenza di 20 impianti (13 già realizzati e 7 autorizzati) ma anche di altri parchi eolici limitrofi e prossimi alle zone archeologiche (secondo quanto evincibile dalla perizia di parte in atti) sicché il valore marginale in termini di potenziale pregiudizio paesaggistico è oggettivamente ridotto e, come tale, andava puntualmente giustificato in relazione alle caratteristiche dei luoghi”.

Nella decisione è esplicita l'adozione di un criterio decisionale, non solo opposto rispetto a quello adottato nella prima pronuncia esaminata, ma anche

<sup>71</sup> Cons. Stato, n. 10664/2022 cit.

<sup>72</sup> TAR Basilicata, Sez. I, 19 ottobre 2021, n. 669.

esplicitamente fondato sull'esigenza di osservare il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili.

Infatti la sentenza richiama l'orientamento per il quale, anche se “nulla impedisce alla Soprintendenza di adottare criteri generali per la valutazione delle fattispecie sottoposte al suo esame ed è legittimo che, in linea di principio, essa possa considerare con cautela, ai fini della tutela del paesaggio, la presenza di più parchi eolici nella stessa area”, tuttavia “non è altrettanto legittimo che la Soprintendenza si arresti a una valutazione per dir così tipica ... e non scenda a considerare le caratteristiche della specifica vicenda ... Una valutazione una volta per tutte, che prescinda dalla congrua analisi del caso concreto, può rappresentare una non consentita ‘irragionevole limitazione’ alla installazione di un impianto di produzione di energie alternative”<sup>73</sup>.

Inoltre, la sentenza riporta l'osservazione per la quale una valutazione astratta come quella contestata in giudizio “non sembra neppure conforme alla Linee guida, per le quali l'eventuale preesistenza di altri impianti eolici nello stesso territorio non è di per sé ostativa all'installazione di un nuovo analogo impianto, benché di essa occorra tener conto”<sup>74</sup>, a conferma del fatto che il favore espresso dall'ordinamento per lo sviluppo delle fonti rinnovabili richieda una particolare cautela nella valutazione di compatibilità paesaggistica dei singoli progetti.

La seconda coppia di decisioni riguarda la rilevanza del parere negativo della Soprintendenza nella conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione unica.

In un recente caso<sup>75</sup>, la Regione Toscana aveva rilasciato l'autorizzazione unica per la localizzazione di un impianto eolico in area non soggetta a vincoli paesaggistici, ritenendo di potere superare, in base alle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza di servizi, il parere negativo reso dalla Soprintendenza trattandosi di aree c.d. contermini<sup>76</sup>. In questo caso, si scontravano dunque due visioni differenti della rilevanza dell'impatto del progetto eolico sul paesaggio.

L'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione<sup>77</sup> è stata impugnata da Italia Nostra. Mentre il TAR aveva respinto il ricorso, il Consiglio di Stato ha ritenuto di doverlo accogliere, per difetto di motivazione della valutazione di prevalenza effettuata dalla Regione.

Anzitutto, il Consiglio di Stato ha dichiarato di condividere la premessa “secondo la quale quando vengono in rilievo opere infrastrutturali di grande impatto

---

<sup>73</sup> Cons. Stato, n. 4566/2014, cit.

<sup>74</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5001.

<sup>75</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1872.

<sup>76</sup> In base all'art. 30, d.l. n. 77/2021, nella versione *ratione temporis* applicabile, “nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si esprime nell'ambito della conferenza di servizi con parere obbligatorio non vincolante”. La disposizione è stata abrogata dall'art. 47, comma 2, d.l. n. 13/2023. Attualmente, ai sensi dell'art. 9, comma 13, d.lgs. n. 190/2024, “il Ministero della cultura partecipa al procedimento autorizzatorio unico di cui al presente articolo nel caso in cui gli interventi di cui al comma 1 siano localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”, con esclusione pertanto di qualsiasi valutazione di compatibilità paesaggistica sulle aree contermini.

<sup>77</sup> Trattandosi di aree contermini, il parere della Soprintendenza non era vincolante e quindi non era ammesso il rimedio dell'opposizione al Consiglio dei Ministri di cui all'art. 14-*quinquies*, legge n. 241/1990.

visivo, il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo. In altri termini, il paesaggio si manifesta in tali casi quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche di matrice costituzionale”<sup>78</sup>.

In secondo luogo, la sentenza in esame ha interpretato la valutazione negativa della Soprintendenza come espressione della concezione assoluta e irrelata della tutela paesaggistica, osservando che con essa sono state sottolineate “le plurime problematicità della localizzazione dell'impianto esattamente e approfonditamente sotto il profilo dell'impatto sulle visuali sia in relazione alle componenti paesaggistiche del territorio individuato sia in relazione alle sue componenti culturali”.

A fronte di ciò, la sentenza ha osservato che “il percorso argomentativo e di asserito bilanciamento svolto dall'Amministrazione non è convincente”, in quanto “non sono state esaminate le circostanze che nel caso concreto hanno fatto propendere per il superamento delle criticità rilevate dalla Soprintendenza”.

La sentenza ha riconosciuto che la Regione ha dato rilievo al “*favor* del legislatore verso la diffusione delle energie rinnovabili ed alternative a quelle di matrice fossile”, rinviando a un caso analogo deciso dal Consiglio dei Ministri relativo a un impianto localizzato nelle vicinanze nel quale pure la Soprintendenza si era espressa negativamente, ma ha ritenuto tuttavia che l'amministrazione avrebbe dovuto dimostrare il maggior peso dei pareri positivi rispetto alle criticità evidenziate nel parere negativo della Soprintendenza (e dell'Unione di Comuni interessata).

Al netto della specificità del caso concreto, non apprezzabile dalla sola lettura della decisione, si deve osservare che la sentenza, prendendo le mosse dalla concezione conservativa del paesaggio, fornisce un'interpretazione riduttiva del bilanciamento rimesso alla Regione, sostanzialmente subordinandolo al superamento dei rilievi negativi avanzati dalla Soprintendenza, quindi negandogli la natura di bilanciamento in senso proprio, nonostante la mancanza di valori paesaggistici vincolati nell'area interessata dal progetto.

In un altro caso<sup>79</sup>, si era pure in aree contermini, ma si presentava la situazione inversa che l'unico parere negativo della Soprintendenza aveva determinato l'esito negativo della conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione unica di un parco eolico.

La sentenza in esame ha accolto il ricorso sulla base del seguente percorso argomentativo. Anzitutto ha ricordato che la Corte costituzionale ha chiarito che il sistema normativo “si ispira alla finalità di assicurare la massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile”. Inoltre, ha osservato che la decisione in base alle posizioni prevalenti, di cui all'art. 14-*quater*, legge n. 241/1990, costituisce “un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza”. La relativa valutazione

---

<sup>78</sup> Il richiamo è a Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144, una delle più radicali pronunce a favore della concezione antagonista del rapporto tra paesaggio e impianti da fonti rinnovabili, esaminata, sotto il profilo della tendenza espansiva della dimensione dei vincoli paesaggistici, in B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative* cit.

<sup>79</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 667.

avrebbe dovuto tenere conto non solo del fatto che “soltanto una amministrazione aveva fatto valere ragioni ostative (e, come detto, non vincolanti)”, bensì anche del principio secondo cui “la diffusione degli impianti per produzione di fonti rinnovabili è posta a tutela di un specifico e rilevante interesse pubblico”.

Ma soprattutto la sentenza ha rilevato che in ordine ai rilievi sollevati dalla Soprintendenza “non risulta effettuata una adeguata istruttoria che tenga conto della specifica conformazione dell’area in questione, essendo la stessa non coinvolta da vincoli specifici che precludono *a priori* l’installazione, ma inserita in un ampio comparto dell’*Ager Venusinus*, che copre il territorio di molti Comuni. In altri termini, non è sufficiente una generale valorizzazione della valenza culturale dell’intero comparto senza una puntuale motivazione in ordine alla specifica relazione dell’impianto all’interno del contesto in cui esso è collocato”.

Confrontando le quattro sentenze esaminate, emerge che l’accoglimento del principio del *favor* per le fonti rinnovabili porta con sé non tanto l’affermazione di bilanciamento di interessi tipicamente discrezionale, quanto piuttosto una considerazione attenta sia dell’effettivo valore paesaggistico di volta in volta rilevante, sia del fatto che quel valore non si impone di per sé, ma è il frutto di una valutazione dell’amministrazione competente, alla quale non può essere dato un credito assoluto, con conseguente superamento del sindacato di mera estrinseca logicità della valutazione.

È su questi aspetti che occorrerebbe trovare un accordo al fine di stabilizzare il quadro speciale della localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili.