

Gli impianti per le energie rinnovabili tra ordinamento europeo, aree idonee e bilanciamento di interessi: una materia autonoma?

Marco Lunardelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione della materia dell'energia e la progressiva espansione della politica energetica europea. – 2.1. La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica in Italia e l'espansione della competenza dell'Ue: la riduzione dell'autonomia statale. – 2.2. Dall'Accordo di Parigi in poi: l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e la sua articolazione nell'ordinamento dell'Ue. – 3. Le competenze legislative e i poteri amministrativi nell'ordinamento italiano. – 3.1. La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni nel settore delle FER. – 3.2. I poteri amministrativi, i procedimenti e gli strumenti di semplificazione. – 4. Dalle Linee guida nazionali al decreto ministeriale sulle aree idonee. – 4.1. Premessa. – 4.2. Le Linee guida nazionali del 2010. – 4.3. I principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER. – 4.4. Il decreto ministeriale del 2024 sulle aree idonee e il testo unico FER. – 5. La sentenza del T.A.R. Lazio n. 9155/2025. – 6. L'art. 13 del d.l. «Infrastrutture». – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le fonti di energia rinnovabili (d'ora in avanti, FER) hanno acquisito una posizione di primaria importanza negli ultimi anni a causa delle loro numerose implicazioni a livello tanto internazionale ed europeo quanto interno. Una caratteristica dell'energia elettrica è quella di poter derivare dalla trasformazione delle altre forme di energia¹. Anche se si è soliti far riferimento all'energia eolica e a quella solare, sulla quale si fondano gli impianti fotovoltaici, le FER sono

¹ Cfr. R. Federici, *Il concetto di energia*, in E. Picozza, S.M. Sambri (a cura di), *Il diritto dell'energia*, *Trattato di diritto dell'economia* diretto da E. Picozza, E. Gabrielli, vol. X, Milano, 2015, 9.

più numerose e variegate². La disciplina della localizzazione e dell'esercizio degli impianti alimentati da tali fonti (d'ora in avanti, impianti FER), tuttavia, ha un ambito di applicazione che rientra interamente nella materia dell'energia soltanto su un piano formale. Le connessioni con questioni propriamente ambientali, infatti, sono tali che, in base a un'analisi sostanziale, il settore delle FER sembra collocarsi a metà strada tra la materia dell'energia e quella dell'ambiente. In termini generali, sia che si assuma la prospettiva dello sviluppo sostenibile sia che ci si focalizzi sul concetto di economia circolare, l'utilizzo delle FER risulta fondamentale per far fronte all'inquinamento atmosferico e al connesso riscaldamento globale e per (provare a) garantire alle generazioni future condizioni di vita il più possibile analoghe a quelle attuali³. Dato che i combustibili fossili contribuiscono in modo determinante all'incremento della temperatura globale del pianeta, la progressiva sostituzione di essi con le FER è stata definita «la principale condizione necessaria della transizione ecologica»⁴. Un tale percorso, cristallizzato a livello internazionale dall'Accordo di Parigi del 2015, è stato intrapreso con convinzione dalle Istituzioni dell'Ue, che hanno definito come obiettivo di lungo termine la neutralità climatica entro il 2050. Esso è articolato in una serie di obiettivi intermedi e traguardi, che gli Stati membri sono obbligati a raggiungere a scadenze predeterminate. L'Ue persegue non solo finalità ambientali ma anche sociali e solidaristiche, come dimostrato dall'adozione del c.d. *Green Deal* e dal *Next Generation EU*⁵. Gli Stati membri conservano le proprie funzioni tanto legi-

² Le fonti fossili, segnatamente il petrolio, il carbone e il gas naturale, non sono rinnovabili poiché si esauriscono con il loro utilizzo. Al contrario, l'uso di quelle rinnovabili non determina il loro esaurimento, poiché non vi è la creazione di entropia. Oltre all'energia eolica e al fotovoltaico, che utilizzano – rispettivamente – il vento e la luce solare per la produzione di energia elettrica, rientrano in questa seconda categoria l'energia geotermica, l'energia derivante da maremoti e quella idraulica, il moto ondoso, le biomasse, i gas di discarica o residuati e il biogas. Cfr. C. Piacentini, voce *Energie alternative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, 29-31 e B. Caravita di Toritto, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, 228.

³ Cfr. P. L'Abbate, *Una nuova economia ecologica*, Milano, 2020, 33-36 e 106-109 e F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 186-188. Il concetto di sviluppo sostenibile, che, se inteso in senso stretto, non coincide con quello di crescita economica, è stato elaborato precedentemente e ha avuto successo soprattutto per il suo contenuto indeterminato, quindi flessibile. Tuttavia, in seguito è sorta la questione del cambiamento climatico, inizialmente ritenuta dotata di un carattere di eccezionalità. Essa è progressivamente divenuta dominante negli studi di scienze sociali e, più in generale, nell'approccio all'ambiente e alla formulazione delle relative politiche. Cfr. S. Nespor, *La storia*, in T. Scovazzi (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, vol. IV, Milano, 2024, 4-8.

⁴ F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 24 (corsivo in originale). In questo senso, è possibile includere le FER nelle "R" che indicano le parole chiave dell'economia circolare. Cfr. F. de Leonardi, *Lo Stato Ecologico*, Torino, 2023, 82.

⁵ Cfr. M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, 2023, 44-54. Sulla necessità che il processo di transizione ecologica non trascuri le esigenze sociali, quali quelle relative all'occupazione, cfr. A. Savaresi, *Just transition: da fossile a rinnovabile*, in Aa.Vv., *Che cos'è la transizione ecologica*, Milano, 2021, 59-61. Cfr. altresì, di recente, F. Vetrò, *Le transizioni nel sistema elettrico. Prolegomeni ad una teoria delle transizioni*, in *Resp. civ. e prev.*, 2025, 4, 1153-1154.

slative quanto amministrative, diverse a seconda dell'assetto delle attribuzioni tra i vari livelli di governo in ognuno di essi. Nel complesso, comunque, tali funzioni si sostanziano prevalentemente nell'attuazione di politiche decise a livello europeo. Nell'ordinamento italiano, le principali criticità riguardano la ripartizione delle competenze legislative.

Il saggio intende analizzare l'evoluzione della disciplina concernente l'installazione e l'esercizio degli impianti FER, mettendo in evidenza la crescente influenza dell'ordinamento dell'Ue sugli spazi di autonomia degli Stati membri al riguardo. Ne deriva – si ritiene – la necessità di valorizzare, anche nell'ordinamento italiano, soprattutto le competenze statali, quantomeno quelle legislative. In Italia, la giurisprudenza costituzionale è andata nella direzione di un tale accentramento proprio nella materia dell'energia a partire dalla riforma del titolo V della Parte Seconda della Costituzione. Lo scopo principale del saggio è sottolineare il ruolo essenziale del bilanciamento degli interessi sensibili, che deve essere compiuto in concreto quanto alla localizzazione degli impianti FER. Infatti, per nessuno di tali interessi, neanche per quello alla massima diffusione di questi impianti, è stabilita a priori una prevalenza generalizzata. Dato che tale bilanciamento deve essere compiuto sulla base delle peculiarità della disciplina degli impianti FER, che si caratterizza soprattutto per la connessione con questioni ambientali, il saggio altresì lascia intendere che sia possibile individuare nelle FER una materia autonoma. Esso inizia con alcuni brevi cenni all'evoluzione del settore dell'energia elettrica in Italia, dalla nazionalizzazione in quanto servizio pubblico essenziale alla liberalizzazione. Quest'ultima è avvenuta su impulso dell'Ue, che ha progressivamente acquisito una competenza autonoma sia nella materia dell'energia sia in quella dell'ambiente. Come si dimostrerà, la connessione tra queste due materie con riguardo alle FER, già emersa a livello europeo tra la fine degli anni Novanta e i primi anni di questo secolo, è stata poi rafforzata dall'evoluzione legislativa dell'ultimo decennio, in ragione dell'obiettivo di lungo termine della decarbonizzazione, quindi della neutralità climatica, da conseguire entro il 2050. Il saggio prosegue soffermandosi sul riparto di competenze legislative in questo settore, soprattutto sulla base della giurisprudenza costituzionale. Complessivamente, da essa si ricava una conferma della connessione tra le due materie suddette. L'influenza dell'ordinamento dell'Ue è evidente anche con riguardo ai poteri amministrativi, quindi ai procedimenti concernenti l'installazione e l'esercizio degli impianti FER. La semplificazione e l'accelerazione richieste al riguardo dalle direttive europee, infatti, ha condotto a regimi differenziati, il cui numero è variato nel tempo ma oggi è pari a tre. La disciplina applicabile dipende dalla maggiore o minore complessità dell'intervento e potenza dell'impianto da installare o modificare. La procedura più onerosa è l'autorizzazione unica. Altri strumenti di semplificazione introdotti

ti di recente, invece, presuppongono la localizzazione degli impianti FER in aree idonee. Queste ultime sono oggi individuate dalle Regioni mediante un apposito piano, che tuttavia deve essere conforme alle categorie di aree idonee che sono state predeterminate dalla legge statale. In ragione della valorizzazione del ruolo dello Stato nel settore delle FER che si sostiene nel presente saggio, una tale soluzione sembra ragionevole. In attuazione della legislazione statale, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE)⁶ ha adottato un decreto diretto a stabilire principi e criteri per l'individuazione da parte delle Regioni e delle Province autonome delle aree idonee nel giugno 2024. Una sentenza del T.A.R. Lazio del 2025 ha ritenuto illegittime alcune previsioni del decreto⁷. A questa sentenza è dedicato un apposito paragrafo del saggio, in ragione delle importanti affermazioni che essa contiene. In particolare, merita apprezzamento l'enfasi sul bilanciamento in concreto degli interessi pubblici che sono tradizionalmente ritenuti degni di particolare protezione dall'ordinamento e che assumono – o quantomeno possono assumere – rilievo nelle decisioni sulla localizzazione e sull'esercizio degli impianti FER. La necessità del bilanciamento di tali interessi «comprimari»⁸, infatti, consegue logicamente all'inesistenza di una prevalenza aprioristica e assoluta dell'interesse alla massima diffusione di questi impianti. L'ultimo paragrafo del saggio, infine, mette in evidenza come, mediante le modifiche più recenti alla disciplina delle FER, il legislatore statale abbia proseguito, nella sostanza, il percorso tracciato dalla sentenza del T.A.R. Lazio.

2. *L'evoluzione della materia dell'energia e la progressiva espansione della politica energetica europea*

2.1. *La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica in Italia e l'espansione della competenza dell'Ue: la riduzione dell'autonomia statale*

I mercati dell'energia, complessivamente intesi, sono stati profondamente segnati dall'evoluzione del ruolo statale nell'ambito dello Stato di diritto e dall'influenza dell'ordinamento dell'Unione europea. Si ritiene utile ai fini del presen-

⁶ Ai sensi del d.l. 1° marzo 2021, n. 22, convertito dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, la competenza in materia di energia è stata trasferita dal Ministero dello sviluppo economico – in precedenza, Ministero delle attività produttive e, prima ancora, Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato – al Ministero della transizione ecologica. L'art. 4 del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, ha disposto la modifica della denominazione di quest'ultimo in MASE.

⁷ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155, parzialmente riportata (parte in diritto) in *Urb. app.*, 5, 2025, 614 ss., con nota di M. Giovannelli, L. Giagnoni, *Aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili: tra disciplina nazionale e direttive eurounitarie*, 624 ss.

⁸ Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2024, n. 3305, in *Foro it.*, 6, III, 2024, 306.

te saggio qualche cenno a tale evoluzione, visto che, come sostenuto da Giannini, quella che sopravvisse nel settore dell'energia elettrica per alcuni decenni nella seconda metà del XX secolo fu l'unica «nazionalizzazione in senso proprio»⁹. Essa, infatti, era avvenuta mediante la sottrazione del diritto di esercizio delle attività economiche in quel settore alle imprese private che in precedenza vi operavano e l'affidamento di esso in esclusiva all'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), appositamente istituito con legge¹⁰. In quanto ente pubblico economico, l'ENEL si caratterizzava per una struttura aziendale e per l'applicazione di una disciplina privatistica, salvo che per i provvedimenti amministrativi che definivano il monopolio legale e dettavano le relative prescrizioni. Lo stesso Giannini aveva definito l'ENEL una «tipica impresa-ente pubblico»¹¹. Un cambiamento radicale si è avuto negli anni Novanta, quando l'ordinamento dell'Ue ha richiesto agli Stati membri l'eliminazione dei monopoli legali e la conseguente apertura dei mercati alle imprese private. Un tale cambiamento ha riguardato anche l'energia elettrica¹². Originariamente, era stata disposta la separazione tra la proprietà della rete di trasmissione, che restava a ENEL S.p.a., e la gestione di quest'ultima, che era affidata in esclusiva a una diversa società costituita dalla stessa ENEL S.p.a.¹³ Tuttavia, cinque anni più tardi, già si era realizzata la riunificazione dei due ruoli nel medesimo soggetto¹⁴. Conseguentemente, il Gestore della rete di

⁹ Cfr. M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, 159-160.

¹⁰ Il riferimento è all'art. 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643. Cfr. B. Cavallo, G. Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1983, 158-162 e, di recente, F. Tomasicchio, *Le manifestazioni dello Stato interventore nel paradigma neoliberal. Il caso delle nazionalizzazioni dell'energia in Europa*, in *Pol. dir.*, 2023, 2, 224-225.

¹¹ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 159.

¹² Cfr., in termini generali, P. Ranci, *L'energia elettrica e il gas*, in G. Tesauro, M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, 129 ss., in part. 131-136. La legge generale sui servizi di pubblica utilità (legge 14 novembre 1995, n. 481) ha istituito un'apposita autorità indipendente per i mercati dell'energia. Cfr. G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, 652-655. Nel corso del tempo, a quest'autorità sono stati affidati anche il servizio idrico e il settore dei rifiuti. La sua denominazione attuale è Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA). Cfr. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024, 378. L'apertura al mercato e, quindi, la garanzia della concorrenza nel settore dell'energia elettrica sono state disciplinate dal c.d. decreto Bersani (d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79), che ha dato attuazione alla direttiva Ce n. 96/92 del 19 dicembre 1996. Tuttavia, la trasmissione e il dispacciamento implicano l'esistenza di un monopolio naturale. La gestione delle relative porzioni del servizio pubblico, quindi, era – ed è tuttora – affidata in esclusiva a un unico operatore mediante un provvedimento concessorio del ministro competente. Cfr. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2000 rist. 2002, 90-99. Peraltro, nell'ordinamento italiano, una legge del 1991 aveva già liberalizzato l'autoproduzione e la generazione di energia elettrica da fonti non convenzionali (legge 9 gennaio 1991, n. 9). Cfr. L. Salomoni, *Esigenze di semplificazione e celerità nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili*, in G. Cocco (a cura di), *Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili*, Napoli, 2013, 70.

¹³ Cfr. S. Cassese, *ivi*, 96.

¹⁴ Essa è stata disposta dall'art. 1-ter, comma 1, del d.l. 29 agosto 2003, n. 239, convertito dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, a cui è stata data attuazione da parte del d.P.C.M. 11 maggio 2004. Il c.d. terzo pacchetto dell'Ue in materia di energia è stato adottato nel 2009. Nell'ambito di esso, il regolamento Ue n. 2009/714 ha istituito l'Agenzia per la cooperazione dei regolatori nazionali dell'energia. Cfr. S. Pianta, *Le fonti energetiche rinnova-*

trasmissione nazionale è stato soppresso e sostituito dal Gestore dei servizi energetici (GSE), che ha avuto fin da subito un ruolo centrale per tutto ciò che concerne l'energia prodotta dalle FER¹⁵. La gestione del segmento del servizio consistente nella trasmissione e nel dispacciamento dell'energia elettrica mediante l'apposita rete è stata attribuita in esclusiva, mediante un provvedimento di concessione, alla società Terna S.p.a.¹⁶

Anche il ruolo dell'ordinamento dell'Ue in materia di energia si è evoluto in modo significativo nel corso del tempo. A livello europeo, le imprese che operano nel macrosettore dell'energia o anche solo nel settore più specifico dell'energia elettrica sono sottoposte ai principi e alle regole – prima tra tutti la concorrenza, laddove non sussistano le condizioni per un monopolio naturale – dei servizi di interesse economico generale. Tuttavia, la formulazione di una *policy* in questa materia richiede di affrontare molte altre questioni. Ad esempio, affinché il mercato unico all'interno dell'Unione europea sia effettivo, la concorrenza deve essere garantita non solo negli Stati membri ma anche tra di essi. È necessaria, quindi, l'interconnessione delle reti nazionali, che a sua volta richiede adeguati investimenti infrastrutturali. Oltre alla concorrenza, essa è altresì funzionale alla sicurezza degli approvvigionamenti, sebbene il carattere essenziale di questo interesse pubblico sia stato tradizionalmente percepito più nel settore del gas¹⁷ che in quello dell'energia elettrica¹⁸. L'elemento dell'interconnessione anche con riguardo all'energia elettrica, compresa quindi quella prodotta dalle FER, è stato preso in considerazione specificamente di recente dal piano «REPower EU»¹⁹ e, nell'ordinamento italiano, dalla Missione 7 del PNRR²⁰. Tuttavia, la capaci-

bili: profili giuridici, in E. Picozza, Sambri, *Il diritto dell'energia*, cit., 536-537. Quanto all'ordinamento italiano, il d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93 ha dato attuazione alla direttiva Ce n. 72/2009 sull'energia elettrica. Cfr. F. Tomasi-chio, *Le manifestazioni dello Stato interventore nel paradigma neoliberale*, cit., 229-232 e F. Di Cristina, *L'attuazione del «terzo pacchetto» e il nuovo assetto dei mercati energetici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 9, 926-927.

¹⁵ Cfr. F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Dir. econ.*, 2020, 1, 502-503.

¹⁶ Questa società, quindi, oltre ad avere la proprietà della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, ha anche la responsabilità della sua gestione. Di conseguenza, essa ha l'onere di sviluppare e potenziare la rete in base alle esigenze concrete e deve garantire l'allacciamento alla stessa a chiunque ne abbia diritto. Cfr. G.M. Caruso, *Fonti energetiche rinnovabili*, in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, cit., 480. L'ampliamento della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, sulla base del piano di sviluppo di essa, è oggi disposto da appositi decreti del MASE.

¹⁷ Cfr. P. Ranci, *Il mercato europeo liberalizzato del gas e la sicurezza degli approvvigionamenti*, in *Merc. conc. reg.*, 2009, 3, 525 ss. e, di recente, Id., *Energia*, Firenze, 2023, 21-24.

¹⁸ Cfr. M. Clarich, voce *Energia*, in *Enc. dir.*, I tematici, vol. III, Milano, 2022, 440.

¹⁹ Commissione europea, *REPowerEU*, COM(2022) 230 fin., 18 maggio 2023.

²⁰ Gli interventi compresi in questa missione sono indicati alla pagina <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/il-piano/missioni-pnrr/repower.eu.html>. L'interconnessione che viene in considerazione è anche quella transfrontaliera, diretta a superare i confini tra gli Stati, essenzialmente tra gli Stati membri dell'Unione europea, nella produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica. Di recente, ad esempio, è stato annunciato un progetto di parchi eolici *off-shore* nel Mar Baltico, che dovrebbe fornire energia elettrica ad almeno tre milioni di famiglie in Germania e Danimarca e di cui già è prevista una futura estensione

tà degli Stati di perseguire autonomamente l'interesse all'approvvigionamento di energia, fu alla base del mancato riconoscimento alla Comunità economica europea di una specifica competenza in materia di energia nel Trattato istitutivo del 1957. Nel 1992, il Trattato di Maastricht sostituì l'art. 3 del Trattato di Roma, includendo tra le competenze delle Istituzioni europee anche la materia dell'energia²¹. Già allora, vi era la consapevolezza che quest'ultima dovesse comprendere il risparmio energetico e la promozione della produzione di energia elettrica mediante le FER²².

La prospettiva appena indicata induceva a riconoscere «carattere compiutamente trasversale alla politica energetica comunitaria». In sostanza, quella *policy* organica in materia di energia che formalmente non rientrava ancora tra le competenze della Comunità poteva ritenersi compresa tra di esse in via interpretativa, in ragione del collegamento dell'energia con tutta una serie di altre materie. Le principali tra tali materie erano – e sono tuttora – l'ambiente, la coesione economica e sociale, l'industria, i trasporti, la tutela dei consumatori²³. Anche la politica agricola comune si è caratterizzata, fin dagli inizi di questo secolo, per una crescente connessione con l'ambiente²⁴. I rapporti tra energia e agricoltura, invece, sono diventati significativi soprattutto negli ultimi anni, con riguardo alla produzione di energia elettrica mediante le FER. Nel 1997, è stato adottato il Protocollo di Kyoto, in attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, firmata nel 1992. Il Protocollo ha stabilito degli obiettivi e dei criteri che erano diretti alla riduzione delle emissioni di gas serra e che, pur essendo flessibili, finivano per essere vincolanti nella sostanza. Infatti, i soggetti firmatari – tra i quali vi era l'Unione europea – si impegnavano a conseguirli e rispettarli²⁵ e comunque sono stati interpretati come tali dalla giurisprudenza

mediante la partecipazione dei Paesi Bassi. Cfr. *Eolico offshore, l'Europa rilancia con il primo hub comune*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 novembre 2025, 33.

²¹ In particolare, la lett. t) dell'art. 3, come riscritto dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, attribuiva alla Comunità europea il potere di adottare «misure in materia di energia». Cfr. G. Caia, N. Aicardi, voce *Energia*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, t. II, Milano, 1997, 676-679. Il medesimo trattato attribuiva alla Comunità europea anche il potere di formulare una politica in materia di ambiente e quello di adottare misure dirette a risolvere i relativi problemi. Cfr. G. Rossi, *Parte generale*, in Id., *Diritto dell'ambiente*, cit., 2021, 40.

²² Cfr. G. Caia, N. Aicardi, *ivi*, 679-680.

²³ *Ivi*, 680.

²⁴ Essa era già stata messa in evidenza da L. Costato, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. e giur. agr., al. e amb.*, 2007, 10, 577-579. Cfr. altresì A. Fioritto, voce *Agricoltura*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte spec., t. I, Milano, 2007, 31, 51 e 60-64.

²⁵ L'ordinamento italiano e quello dell'Ue hanno ratificato il Protocollo mediante – rispettivamente – la legge 1° giugno 2002, n. 120 e la decisione Ce n. 2002/358 del Consiglio, adottata il 25 aprile 2002. Il Protocollo è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. Cfr. G. Rossi, *Parte generale*, cit., 33 e M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia e le fonti rinnovabili*, Torino, 2011, 46-48. A ogni modo, si riconosceva alle parti della Convenzione quadro e, quindi, del Protocollo un margine di discrezionalità nella definizione delle forme e dei modi per il

za costituzionale e amministrativa anche con riguardo alle FER²⁶. Dopotutto, a livello tanto europeo quanto statale, il ricorso alla produzione di energia elettrica mediante le FER fu ben presto concepito e disciplinato come un mezzo fondamentale per conseguire i suddetti obiettivi di tutela ambientale²⁷. Anche il legislatore italiano è andato in questa direzione facendo ampio ricorso a degli incentivi pubblici²⁸. Essi si sono rivelati talmente efficaci che, in passato, si sono verificate situazioni patologiche a causa di un numero eccessivo di domande di allacciamento alla rete di trasmissione dell'energia elettrica²⁹.

Con la riscrittura dei trattati europei a opera del Trattato di Lisbona del 2007, è stata introdotta la competenza dell'Unione europea all'adozione di un'autentica politica energetica. Questa competenza si aggiunge a quella in materia ambientale, prevista dal combinato disposto degli artt. 3, 4 e 114 del Trattato

conseguimento degli obiettivi. Cfr. CGUE, Grande sez., 21 dicembre 2011, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864, par. 73-76. Per un'ampia analisi della Convenzione quadro e del Protocollo, cfr. B. Fenni, *Politiche internazionali contro il cambiamento climatico: tutto da rifare?* in F. Lorenzotti, B. Fenni (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015, 190-200.

²⁶ Cfr. L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, Milano, 2011, 4 e la giurisprudenza ivi richiamata, in particolare Corte cost., 1° aprile 2010, n. 124, in *Giurisprud. amm.*, 2010, 4, III, 362. Questa sentenza ha qualificato come una violazione degli obblighi internazionali derivanti dal recepimento del Protocollo di Kyoto e dei corrispondenti obblighi europei la fissazione da parte di una legge regionale (della Calabria) di una quota di produzione di energia elettrica mediante le FER più bassa di quella necessaria a consentire allo Stato italiano di adempiere quegli obblighi. Il ragionamento qui seguito dalla Corte costituzionale è pienamente coerente con la *ratio* su cui si fonda il c.d. *burden sharing*. Cfr. *infra*, par. 3.2 e 4.2. Cfr. altresì U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 1, 5.

²⁷ In questo senso, cfr. B. Caravita di Toritto, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 231. Cfr. altresì M. Cocconi, *Poteri pubblici e mercato dell'energia*, Milano, 2014, 16-17 e C. Peteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia*, Napoli, 2020, 133. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost., 6 dicembre 2012, n. 275, par. 4.1.

²⁸ Nel complesso, in passato essi hanno riguardato soprattutto gli impianti fotovoltaici, quanto all'ambito di applicazione, mentre nel corso degli anni è cambiato lo strumento utilizzato: dai certificati verdi si è passati alle tariffe incentivanti, la cui quantificazione era oggetto di periodica revisione mediante lo strumento del c.d. conto energia. L'obiettivo che il legislatore e il governo volevano conseguire con gli incentivi a quel tipo di impianti era la c.d. *grid parity*, cioè la sostanziale equivalenza tra il costo di produzione dell'energia elettrica generata da impianti fotovoltaici e quello relativo alle fonti fossili. È invece rimasto costante il ruolo centrale riconosciuto al GSE al riguardo. Cfr. E. Orlando, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, in F. Cortese, F. Guella, G. Postal (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Padova, 2013, 220-222, G. Landi, C. Scarpa, *Il livello ottimale degli incentivi verso la grid parity*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, 2013, 79 ss. e G.M. Caruso, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 476-477. Per analisi più ampie degli incentivi per le FER, si rinvia a M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 130-182, M. Cocconi, *ivi*, 108-110 e 113-124 e, di recente, E. Bruti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia. Profili generali*, in S. Nespore, L. Ramacci (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 1782-1792.

²⁹ Cfr. G. Bellantuono, *Le reti di imprese nel settore dell'energia*, in *Merc. conc. reg.*, 2013, 2, 311-313, il quale ha fatto riferimento alla c.d. saturazione virtuale della rete stessa, che deriva dal mancato o scarso coordinamento tra la politica di incentivi alle FER e lo sviluppo dell'infrastruttura. Un decreto-legge di prossima approvazione dovrebbe affrontare in modo specifico la questione della saturazione virtuale, quantomeno stando a una bozza di esso che è circolata. Cfr. *Verso il DL Energia 2025: soluzioni contro la saturazione della rete e misure sul gas naturale*, 29 luglio 2025, disponibile alla pagina <https://www.roedl.it/it/temi/legal-newsletter/9-2025/verso-dl-energia-2025-soluzioni-contro-saturazione-virtuale-rete-misure-settore-gas-naturale>.

sul funzionamento dell'Ue (TFUE)³⁰. Il carattere trasversale dell'ambiente come materia è talmente radicato nell'ordinamento dell'Ue da essersi progressivamente cristallizzato in un principio proprio della materia stessa: il principio di integrazione. Aggiunto al trattato istitutivo del 1957 dall'Atto unico europeo del 1986, esso ha avuto un'evoluzione che è passata attraverso le modifiche apportate prima dal Trattato di Maastricht³¹ e poi da quello di Amsterdam del 1997. A seguito di tali modifiche, il principio imponeva di considerare gli impatti ambientali non solo in tutte le materie in cui essi potessero emergere ma anche in ogni fase delle politiche pubbliche in tali materie, dalla proposta e progressiva formulazione fino all'attuazione³². Il Trattato di Lisbona ha esteso l'ambito di applicazione del principio di integrazione a tutte le politiche rientranti nella competenza dell'Ue, anche se non connesse direttamente all'ambiente. Conseguentemente, il rispetto di questo principio, oggi stabilito dall'art. 11 TFUE, costituisce un parametro di legittimità degli atti adottati non solo dalle Istituzioni dell'Ue ma anche dagli Stati membri³³.

Se l'art. 11 TFUE prevede una connessione tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, l'art. 194 TFUE ne implica una tra ambiente ed energia, il che costituisce un elemento chiave per comprendere il *proprium* delle FER. Questa connessione si ricava soprattutto da tre dei quattro obiettivi che questo articolo affida alla politica energetica dell'Ue: la sicurezza dell'approvvigionamento di energia; l'uso razionale delle risorse naturali; la promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle FER³⁴. Un riferimento implicito al riscaldamento del pianeta si trova nell'art. 191 TFUE, che, nel prevedere

³⁰ Quindi, sebbene la politica in materia di ambiente non sia menzionata nel preambolo al TFUE – a differenza del trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, mai entrato in vigore – essa è di fondamentale importanza. La sua adozione è sottoposta al procedimento legislativo ordinario, che implica una codecisione del Consiglio dell'Ue e del Parlamento europeo. Cfr. R. Bin, G. Petruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, 2024, 77 e 83. Nello specifico, l'art. 3, par. 5, TFUE individua lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente quali obiettivi dell'Ue. L'art. 4 attribuisce la materia dell'ambiente alla competenza concorrente dell'Ue e degli Stati membri. L'art. 114 prescrive che le politiche dell'Ue in una serie di materie, tra cui la tutela dell'ambiente, siano fondate su «riscontri scientifici». Cfr. A. Rizzo, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. Giuffrida, A. Amabili (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, 45-47.

³¹ Sulla competenza europea in materia di energia anteriormente al Trattato di Maastricht, cfr. M. Poli, voce *Energia nel diritto comunitario*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, 1-4 e 8-10.

³² In questi termini, cfr. P. Diman, *I principi della tutela ambientale*, in G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, 52-53. Cfr. altresì L. Salvemini, *I principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, 89-93 e 99-100.

³³ Cfr. L. Salvemini, *ivi*, 100-102, il quale ha citato una sentenza della Corte di Giustizia Ue del 2018, che ha inteso il principio in questione come un corollario di quello dello sviluppo sostenibile. Il riferimento è a CGUE, sez. II, 7 giugno 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, parr. 3-4 e 38-40, con specifico riguardo all'istituto della valutazione ambientale strategica (VAS).

³⁴ Cfr. R. Rota, *Fonti energetiche rinnovabili e tutela dinamica del paesaggio*, in Id. (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*³, Roma, 2018, 362-363, C. Vivani, *Ambiente ed energia*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, vol. I, Milano, 2014, 505 e 525 e G.D. Comporti, *Energia e ambiente*, in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, cit., 315-316.

la competenza dell'Ue in materia di ambiente, menziona i cambiamenti climatici³⁵. Tali questioni erano già state affrontate, a livello internazionale, dal Protocollo di Kyoto, e, a livello europeo, da atti di *soft law* della Commissione europea e dalla prima direttiva dedicata specificamente alle FER (per questo, nota anche come RED I, a seguito della sua sostituzione a opera di una direttiva del 2009), i primi e la seconda precedenti alla ratifica del protocollo stesso³⁶. Questa disciplina è stata modificata in attuazione del c.d. Pacchetto clima ed energia del 2009, noto anche come Pacchetto 20-20-20, in ragione delle soglie da raggiungere in ambiti diversi entro il 2020³⁷. In linea di principio, questo pacchetto di atti legislativi europei si è limitato a stabilire degli standard, lasciando agli Stati membri la libertà di scegliere le forme e i mezzi per conseguirli. Tuttavia, esso ha altresì inciso su questi ultimi imponendo agli Stati non solo modalità semplificate di svolgimento dei procedimenti autorizzatori per gli impianti FER ma anche l'adozione di un piano d'azione, soggetto a monitoraggio periodico, sull'avanzamento in vista dell'obiettivo concernente le FER. La semplificazione amministrativa è stata garantita dal legislatore italiano mediante la previsione dell'istituto dell'autorizzazione unica, il cui rilascio rientra nell'attribuzione dello Stato ovvero della Regione a seconda della capacità di produzione di energia elettrica da parte dello specifico impianto considerato³⁸.

L'esistenza di una competenza europea alla formulazione di una (o più) *policy* in materia di energia riduce l'ambito di autonomia rimesso agli Stati membri. Come si vedrà più avanti, ciò è particolarmente evidente con riguardo alle FER. Già negli anni Sessanta uno studioso osservò che alle istituzioni dell'ordinamento comunitario era riconosciuto «un potere di governo esercitato da un'au-

³⁵ In questo senso, cfr. A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, 2018, 24.

³⁶ La direttiva Ce n. 2001/77 del 27 settembre 2001 aveva come finalità l'aumento del contributo delle FER alla produzione complessiva di energia elettrica nell'Ue. Inoltre, essa già imponeva ai gestori delle reti di trasmissione nazionale di garantire la priorità dell'approvvigionamento di energia elettrica alle FER rispetto a quelle convenzionali, quindi fossili. Cfr. M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 44-45 e 48-66. Sugli atti di *soft law* in materia ambientale, cfr. S. Manservigi, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile*, Napoli, 2016, 19 ss.

³⁷ In particolare, agli Stati membri era richiesto di raggiungere entro il 2020 le seguenti soglie: riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990; raggiungimento del 20% della quota di energia elettrica prodotta dalle FER; miglioramento del 20% dell'efficienza energetica. Cfr. S. Quadri, *Energia sostenibile*, Torino, 2012, 149 ss. e S. Pianta, *Le fonti energetiche rinnovabili*, cit., 531-536.

³⁸ L'atto legislativo più importante ai fini del presente saggio tra quelli inclusi nel pacchetto è la direttiva Ce n. 2009/28 del 23 aprile 2009. Cfr. M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 240-242, in part. 241. A essa è stata data attuazione in Italia dal d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Nel disciplinare il procedimento di autorizzazione unica, questo decreto, oltre a confermare lo svolgimento obbligatorio di una conferenza di servizi, ha configurato come soltanto eventuale la sottoposizione del progetto a una valutazione di impatto ambientale (VIA). Quanto all'attribuzione concernente il potere autorizzatorio, quella dell'amministrazione statale sussiste per gli impianti FER di produzione di energia elettrica la cui potenza termica sia superiore a 300 MW. Cfr. C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente*, cit., 166-168. Il d.lgs. n. 28/2011 non ha apportato alcuna modifica a quest'attribuzione, già prevista in precedenza. Cfr. *infra*, nt. 89.

torità portatrice di interessi superiori e distinti (rispetto agli interessi degli Stati) su una determinata collettività di individui»³⁹. Nella prospettiva dei sistemi complessi, l'ambiente, inteso essenzialmente come ecosistema, può comprendere nel proprio ambito l'energia o comunque queste due materie risultano strettamente connesse anche – anzi, soprattutto – nell'ordinamento europeo⁴⁰. È stato acutamente osservato che il settore dell'energia «presenta, proprio per il suo carattere strategico, un elevato tasso di politicità»⁴¹. Coerentemente, come evidenziato da una direttiva compresa nel c.d. quarto pacchetto energia del 2019, l'Ue riconosce il potere degli Stati membri di definire la propria politica energetica⁴². Il d.lgs. n. 93/2011 è andato senza dubbio in questa direzione prevedendo l'emanazione di atti di indirizzo da parte del ministro competente, il quale ha altresì il compito di definire gli scenari decennali concernenti lo sviluppo dei mercati dell'energia. La finalità principale è quella di garantire il coordinamento tra il potenziamento delle infrastrutture energetiche e la strategia energetica nazionale elaborata periodicamente dal governo⁴³. Tuttavia, la competenza dell'Ue stabilita dall'art. 194 TFUE e la stretta connessione tra ambiente ed energia determinano un ridimensionamento del ruolo degli Stati membri⁴⁴. Queste ragioni, insieme a quella inerente al coordinamento delle regolazioni tecniche nazionali affidato all'ACER, avevano indotto la dottrina a rilevare, già più di dieci anni fa, una «ascesa verso una dimensione sovranazionale» non solo nel compimento delle scelte politiche ma anche nell'esercizio della funzione di regolazione con riguardo alle FER⁴⁵. In questo senso, la pianificazione rimessa ai governi nazionali assolve essenzialmente una funzione attuativa degli obiettivi generali stabiliti a livello europeo⁴⁶. Dopo-

³⁹ Cfr. G. Sacchi Morsiani, *Il potere amministrativo delle comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, 1965, 78-95, in part. 86.

⁴⁰ Cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, 105 ss., in part. 106-109, 119 e 124-126.

⁴¹ M. Clarich, *Energia*, cit., 440.

⁴² Ivi, 440-441, il quale ha citato il considerando n. 80 della direttiva Ue n. 2019/944 del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica.

⁴³ Il riferimento è, in particolare, agli artt. 1-3 del d.lgs. n. 93/2011. Per l'individuazione delle esigenze minime di infrastrutture e impianti che siano coerenti con la strategia energetica nazionale – oggi da intendere come inglobata nella pianificazione volta a garantire il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica (cfr. *infra*, par. 2.2) – è prescritto il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali per il tramite della Conferenza unificata. Cfr. F. Di Cristina, *L'attuazione del «terzo pacchetto»*, cit., 927-928. Più ampiamente, cfr. F. de Leonardis, *Il ruolo delle energie rinnovabili nella programmazione energetica nazionale*, in G. Napolitano, A. Zoppini, *Annuario*, cit., 143-147.

⁴⁴ È stato sottolineato come la competenza degli Stati membri sia stata progressivamente ridotta in favore di quella dell'Ue con riguardo alle emissioni inquinanti nell'atmosfera e all'efficientamento energetico. Cfr. M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 38-43.

⁴⁵ Ivi, 43-47, in part. 43, e 49-50.

⁴⁶ In base a quanto previsto dalla direttiva Ce n. 2009/28, il governo italiano aveva adottato il Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili il 30 giugno 2010. Ivi, 56-60. Tali considerazioni sembrano essere state fondate su F. de Leonardis, *Il ruolo delle energie rinnovabili*, cit., 149-158.

tutto, l'Ue segue da tempo un proprio approccio nel panorama internazionale per fronteggiare i cambiamenti climatici⁴⁷.

2.2. *Dall'Accordo di Parigi in poi: l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e la sua articolazione nell'ordinamento dell'Ue*

Nell'ultimo decennio, l'Ue ha stabilito obiettivi ancora più ambiziosi e standard ancora più elevati per le FER, con riguardo alle quali, come si è già sottolineato, energia e ambiente emergono come due componenti che si sovrappongono in parte. L'Accordo di Parigi, raggiunto in occasione della *Conference of the Parties* (COP)21 del dicembre 2015, ha materializzato, dopo anni di stallo e di insuccessi, la consapevolezza dei rappresentanti degli Stati e degli altri soggetti firmatari della Convenzione quadro che la questione dei cambiamenti climatici può essere affrontata in modo efficace solo a livello globale⁴⁸. Quindi, può ritenersi ormai consolidata l'acquisizione secondo cui la lotta ai cambiamenti climatici richiede un sempre maggiore utilizzo delle FER con un corrispondente progressivo abbandono – o, quantomeno, un drastico contenimento – di quelle fossili per la produzione di energia⁴⁹. In seguito all'Accordo di Parigi, la quota di energia che avrebbe dovuto essere prodotta mediante le FER entro il 2030 era stata originariamente fissata al 27% del consumo totale di energia nell'Ue dalla proposta di direttiva avanzata dalla Commissione europea nel 2016, coerentemente con la strategia da

⁴⁷ In questo senso, cfr. A. Macchiati, C. Scarpa, *Il mercato elettrico europeo ucciso nella culla? Ovvero: breve storia del Crono brussellese*, in *Merc. conc. reg.*, 2014, m. 1, 101-103, in part. 102, i quali hanno fatto riferimento all'ambizioso obiettivo dell'Ue di essere «l'esempio mondiale di sviluppo sostenibile». La Commissione europea ha dimostrato di perseguire costantemente questo obiettivo anche nel periodo compreso tra il terzo pacchetto del 2009 in materia di energia e l'Accordo di Parigi sul clima. Al riguardo, cfr. C. Vivani, *Ambiente ed energia*, cit., 505-507 e A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione*, cit., 25. Nel 2014, la Commissione ha proposto un aumento della quota di energia prodotta mediante FER (27%). Cfr. M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 16 nt. 9, la quale ha fatto riferimento a Commissione europea, *Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, COM(2014) 15 fin., 22 gennaio 2014.

⁴⁸ L'Accordo di Parigi è entrato in vigore in data 4 novembre 2016. L'Ue e l'Italia hanno ratificato l'Accordo mediante – rispettivamente – la decisione Ue n. 2016/1841 del Consiglio, adottata il 5 ottobre 2016, e la legge 4 novembre 2016, n. 204. In particolare, l'art. 2, lett. a), ha impegnato le parti dell'Accordo a «mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli pre-industriali». Il quadro giuridico predisposto dall'Accordo ha altresì previsto un monitoraggio sull'attuazione di esso a livello globale, da effettuare ogni cinque anni, nell'ottica della possibile fissazione di ulteriori obiettivi. Cfr. G. D'Andrea, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. Giuffrida, A. Amabili, *La tutela dell'ambiente*, cit., 240-242 e A. Bonomo, *Il potere del clima*, Bari, 2023, 96-99. Cfr. altresì S. Nespors, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2016, 103-120. Per una descrizione sintetica degli articoli dell'accordo, si rinvia a Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *Cambia il clima cambia il mondo*, a cura di S. Bianca, Inserto pubblicitario allegato alla rivista Sette, Roma, 2016, 52-58.

⁴⁹ Cfr. P. L'Abbate, *Una nuova economia ecologica*, cit., 68-71.

essa adottata l'anno precedente⁵⁰. Tuttavia, nel Pacchetto sull'energia pulita del 2018, la direttiva sulle FER (nota anche come RED II) fissava al 32% la quota di energia elettrica che avrebbe dovuto essere prodotta per il tramite di impianti FER entro il 2030. Allo stesso tempo, la direttiva già prevedeva espressamente la possibilità di aumentare questa soglia entro il 2023⁵¹.

A partire dal 2019, l'Ue ha affrontato la materia dell'energia in generale e le più specifiche questioni attinenti alle FER in molteplici atti, tanto di *soft law* quanto legislativi, e ha esercitato la facoltà di aumentare la percentuale di energia elettrica prodotta dalle FER entro il 2030. Quanto agli atti di *soft law*, il *Green Deal* europeo del 2019⁵² è stato fin da subito interpretato come un nuovo modello di regolazione amministrativa a livello europeo, finalizzato ad attenuare l'impatto delle politiche concorrenziali dal punto di vista ambientale e sociale. In questa prospettiva, il *Green Deal*, in quanto strategia diretta ad agevolare un'adeguata transizione ecologica a livello europeo, assolve la funzione di garantire che l'Accordo di Parigi sia attuato e che gli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dall'Agenda ONU 2030 siano conseguiti⁵³. Più in generale, lo scopo ultimo è la neutralità climatica entro il 2050⁵⁴. L'Ue ambisce così a diventare la prima area del mondo a raggiungere quest'obiettivo e, più in generale, a svolgere un ruolo di guida nel processo di transizione ecologica⁵⁵. La fase attuativa è rimessa agli Sta-

⁵⁰ Cfr., rispettivamente, Commissione europea, *Energia pulita per tutti gli europei*, COM(2016) 860 fin., *Proposal for a directive on the promotion of the use of energy from renewable sources*, COM(2016) 767 fin., pari data, 30 novembre 2016, e *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM(2015) 80 fin., 25 febbraio 2015. Cfr. R. Rota, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 361.

⁵¹ Il riferimento è, in particolare, all'art. 3, par. 1, della direttiva Ue n. 2018/2001 dell'11 dicembre 2018. Cfr. P. Cucumile, *Il Green Deal Europeo*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2021, 3-4, G.D. Comporti, *Energia e ambiente*, cit., 316, L. Aniballi, *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, Nota a CGUE, sez. V, 15 aprile 2021, C-798/18 e C-799/18, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 4, 492 e S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 3, 708. Cfr. altresì G.F. Cartei, *Transizione energetica ed energie rinnovabili: una introduzione*, in Id. (a cura di), *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, Napoli, 2022, 13, il quale ha sottolineato che la direttiva RED II ha introdotto le comunità di energia rinnovabile (CER o REC, nella versione inglese).

⁵² Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 fin., 11 dicembre 2019.

⁵³ Cfr. E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 3, 134-136, A. Bonomo, *Il potere*, cit., 102-104 e M. Mazzarella, *L'interesse alla tutela del clima e le iniziative internazionali ed europee per contrastare il cambiamento climatico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 3, 743-745.

⁵⁴ Cfr. C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente*, cit., 149-150. L'espressione neutralità climatica indica un numero di emissioni climateranti nette pari a zero. Un tale risultato è possibile mediante la compensazione tra le (inevitabili) emissioni di gas a effetto serra nell'atmosfera e l'assorbimento di esse mediante interventi di tipo sostanzialmente naturale, come la riforestazione di una determinata area, ovvero artificiale, segnatamente l'impiego di meccanismi di cattura o stoccaggio del carbonio generato dalle attività più variegiate. Cfr. I. Guagliano, *Dal Green Deal alla tassonomia verde: il ruolo dell'energia nucleare nella transizione ecologica europea*, in *CamminoDiritto.it*, 2025, 4, 6 nt. 27.

⁵⁵ Cfr. P. Ranci, *Energia*, cit., 79-80.

ti membri. Inoltre, per agevolare la transizione ecologica, la Commissione europea ha previsto la predisposizione di risorse finanziarie adeguate a consentire agli Stati membri di realizzare opere pubbliche e compiere altri interventi che vadano in questa direzione⁵⁶. Strumenti e modalità di azione tanto ordinari, quindi stabili, quanto a efficacia limitata nel tempo sono stati congegnati come funzionali al conseguimento dell'obiettivo in questione. Entrambi richiedono lo svolgimento di funzioni amministrative da parte degli Stati. I riferimenti principali sono – rispettivamente – i piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC) e quelli per la ripresa e la resilienza (PNRR), finanziati primariamente dal fondo *Next Generation EU*⁵⁷. L'ordinamento italiano si è adeguato su entrambi gli aspetti, in particolare adottando una disciplina legislativa del clima, il PNIEC e il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNAAC), quanto al primo, e il PNRR, quanto al secondo⁵⁸. Il *Next Generation EU* si fonda su un approccio «*performance-based*». Infatti, le risorse finanziarie sono messe a disposizione degli Stati membri in tranches successive, ciascuna delle quali è condizionata al raggiungimento di obiettivi e traguardi definiti secondo un cronoprogramma predeterminato. In ragione della competenza dell'Ue all'approvazione dei PNRR – e delle eventuali modifiche successive di essi – presentati dai governi degli Stati membri, il contenuto dei PNRR stessi è sostanzialmente concordato tra il livello europeo e quello nazionale. Per questa ragione, quegli obiettivi e quei traguardi devono essere coerenti con i sei settori prioritari di intervento stabiliti a livello europeo, tra i quali rientra la transizione verde, quindi ecologica⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal*, Bologna, 2024, 24-27. Il riferimento principale è la legge europea sul clima del 2021 (regolamento Ue n. 2021/1119 del 30 giugno 2021), che ha modificato quella precedente (regolamento Ue n. 2018/1999 dell'11 dicembre 2018).

⁵⁷ Cfr. P. Cucumile, *Il Green Deal Europeo*, cit., 2 e 4-6. L'art. 3 del regolamento Ue n. 2018/1999 ha imposto agli Stati membri l'adozione di un PNIEC entro il 31 dicembre 2019 e ne ha fissato l'efficacia in dieci anni. Infatti, il medesimo articolo ha stabilito l'obbligo per essi di inviare alla Commissione europea un nuovo PNIEC ogni dieci anni. Cfr. G.M. Caruso, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 482. Il PNIEC è stato adottato dal Ministro dello sviluppo economico tra il dicembre 2019 e il gennaio 2020. Quindi, la scadenza stabilita a livello europeo è stata sostanzialmente rispettata. Per un'analisi del PNIEC, cfr. P. Ranci, A. Macchiati, *Introduzione e Obiettivi e strumenti*, in Id. (a cura di), *Energia sostenibile*, Firenze, 2019, 13-52. Il PNIEC aggiornato, la scadenza dell'efficacia temporale del quale è fissata al 2030, è stato inviato alla Commissione europea dal governo italiano il 19 luglio 2023 e su di esso la Commissione si è espressa cinque mesi dopo. Cfr. Raccomandazione Ue n. 2024/599 della Commissione del 18 dicembre 2023.

⁵⁸ Cfr. A. Bonomo, *Il potere*, cit., 164-170. La legislazione sul clima è composta principalmente dal combinato disposto del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, e di alcune previsioni del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (artt. 50, 60-bis e 64). Il PNAAC è stato approvato dal MASE con il d.m. 21 dicembre 2023, n. 434. Il PNRR è stato presentato dal governo italiano alla Commissione europea nell'aprile 2021 e, su proposta di quest'ultima, approvato dal Consiglio ECOFIN tre mesi più tardi. La sua versione modificata è stata approvata dal Consiglio ECOFIN in data 8 dicembre 2023. Cfr. F. Vetrò, N. Brignoli, *Transizione energetica e agricoltura. L'agrivoltaico e l'eterogeneità dei fini*, in *CERIDAP*, 1, 2025, 126.

⁵⁹ Cfr. G. D'Arrigo, P. David, *Next generation EU e PNRR italiano*, Milano, 2022, 195-196, M. Clarich, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuri-*

A quest'ultima è dedicata la Componente 2 della Missione 2 della versione originaria del PNRR, che quindi comprende nel proprio ambito anche le FER⁶⁰.

Negli anni più recenti, l'Ue ha compiuto ulteriori passi nella direzione della neutralità climatica, focalizzandosi sull'utilizzo delle FER e, più in generale, sulla transizione ecologica. Nel pacchetto «Fit for 55%» del 2021, la Commissione ha proposto di aumentare la quota di produzione proveniente dalle FER nell'ambito del *mix* energetico complessivo dal 32 al 40% all'interno dell'Ue entro il 2030. Il pacchetto deve la sua denominazione alla *ratio* di garantire il conseguimento del suddetto standard circa la quantità di emissioni nette climalteranti in termini percentuali mediante misure concernenti soprattutto specifici settori⁶¹. Nel 2022, la Commissione ha presentato il piano *REPower EU*⁶², il cui scopo primario è basato su considerazioni geopolitiche: eliminare, nel più breve tempo possibile, la dipendenza dei paesi dell'Ue dai combustibili fossili provenienti dalla Federazione russa⁶³. Per conseguire questo scopo, si prevede la concessione di ulteriori risorse finanziarie e, più in generale, l'adozione di misure per favorire l'utilizzo delle FER per la produzione di energia. Inoltre, tre atti del 2023, pur avendo natura giuridica diversa, hanno avuto in comune la finalità di dare attuazione alla strategia del *Green Deal* e, quindi, sono funzionali alla transizione ecologica⁶⁴. Tra di essi, rileva soprattutto un piano industriale, che la Commissione ha redatto nella prospettiva della neutralità climatica⁶⁵. La COP28 di Dubai del 2023 ha confermato

dico, in *Corr. giur.*, 2021, 8-9, 1027-1028, R. Perez, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2022, 594-595 e G. Piperata, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. fed.*, 2022, 2, 314-315. Cfr. altresì S. Laporta, *I «beni» da valorizzare nella logica dello sviluppo sostenibile* e M. Messori, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia: utilizzo efficiente delle risorse e benessere sociale*, in Aa.Vv., *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*, Milano, 2023, rispettivamente 65 e 79-81.

⁶⁰ Cfr. M. Messori, *ivi*, 71-73 e L. Pergolizzi, *PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso*, in *Ist. fed.*, 2022, 2, 450-454. Cfr. altresì L. Salvemini, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022, 270-271 e G. Mulazzani, *Il giudice amministrativo, le energie rinnovabili e i criteri delle aree idonee*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, 5, 666 nt. 37.

⁶¹ Si possono menzionare il settore dei trasporti e quello dell'edilizia. Cfr. M. Mazzarella, *L'interesse alla tutela del clima*, cit., 745-746 e G. Bertezolo, *Commissione europea e supporto alle riforme, in particolare nel settore della transizione verde*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 4, 1025-1026.

⁶² Cfr. M. Mazzarella, *ivi*, 747, la quale ha sottolineato che il regolamento Ue n. 2023/435 del 27 febbraio 2023, ha modificato il regolamento Ue n. 2021/241 del 12 febbraio 2021, cioè la disciplina generale a livello europeo dei PNRR, per adeguarlo al Piano *REPower EU*.

⁶³ Cfr. G. Delle Cave, *Il carbon border adjustment mechanism tra attuazione del Green Deal europeo, mercato e (possibile?) nuova certificazione ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2025, 2, II, 76. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2024, n. 7299, par. 8, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁴ Cfr. M. Mazzarella, *L'interesse alla tutela del clima*, cit., 746-747 e G. Bertezolo, *Commissione europea e supporto alle riforme*, cit., 1026-1027.

⁶⁵ Il riferimento è a Commissione europea, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, COM(2023) 62 fin., 1° febbraio 2023. Sul rapporto tra il *Green Deal* e la politica industriale europea, cfr. E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 2, 415 ss., in part. 417-427.

l'impegno alla progressiva riduzione dell'utilizzo delle fonti fossili a livello internazionale, esplicitato nella scelta di un «*transition away*». In sostanza, le parti della Convenzione quadro hanno raggiunto un accordo non sul drastico abbandono dei combustibili fossili, ma sulla necessità di concentrarsi su altre forme di produzione di energia, segnatamente su quelle in grado di agevolare il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050⁶⁶. Proprio a questo fine, la più recente direttiva europea sulle FER (nota anche come RED III) ha fissato al 42,5% la quota di energia elettrica da esse prodotta che deve essere raggiunta nell'Ue entro il 2030. Allo stesso tempo, la direttiva ha altresì già previsto l'impegno collettivo degli Stati membri a superare questa soglia e a raggiungere il 45%⁶⁷.

3. *Le competenze legislative e i poteri amministrativi nell'ordinamento italiano*

3.1. *La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni nel settore delle FER*

Mentre il paragrafo precedente si è concentrato sulla connessione tra le FER e l'ambiente, il presente sottoparagrafo considera le prime come una componente della materia dell'energia. Come si è già osservato, infatti, il settore (o la materia) delle FER si caratterizza per condividere elementi dell'una e dell'altra materia⁶⁸. In prima battuta, l'inclusione delle FER nell'ambito di una di queste materie sembra determinare conseguenze notevolmente differenti. Infatti, l'ambiente non solo rientra tra le potestà legislative esclusive dello Stato ma è comunemente ritenuto una materia trasversale, la cui disciplina (statale) può quindi eccedere i confini delle questioni strettamente ambientali, salvo il limite della ragionevolezza delle previsioni⁶⁹. L'energia, invece, è attribuita alla potestà legislativa concorren-

⁶⁶ Cfr. S. Nespore, *La storia*, cit., 157-160.

⁶⁷ Il riferimento è all'art. 1, par. 2, lett. a), della direttiva Ue n. 2023/2413 del 18 ottobre 2023, che ha sostituito l'art. 3, par. 1, della direttiva Ue n. 2018/2001. Al riguardo, cfr. F. Vetrò, N. Brignoli, *Transizione energetica e agricoltura*, cit., 120-121.

⁶⁸ Cfr. G. de Vergottini, *Il governo delle energie rinnovabili fra Stato e regioni*, in G. Napolitano, A. Zoppini, *Annuario*, cit., 27 (corsivo in originale), il quale ha osservato che, oggi, «un valore inscindibile» è dato dall'energia pulita, che «riguarda ad un tempo la componente energia e la componente tutela dell'ambiente da forme di inquinamento». Cfr. altresì G.F. Cartei, *Transizione energetica ed energie rinnovabili*, cit., 12, il quale invece ha sostenuto che la disciplina delle FER rientra «pacificamente» nell'ambito di applicazione della materia dell'energia, quantomeno nella prospettiva della ripartizione costituzionale delle competenze legislative.

⁶⁹ Cfr., *ex multis*, Q. Camerlengo, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Reg.*, 2004, 2-3, 623, D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012, 264-268 e B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 33. *Contra*, cfr. P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2022, 1-3.

te di Stato e Regioni. In realtà, dalla giurisprudenza costituzionale si ricava come elemento comune a queste due materie la prevalenza della legislazione statale, purché siano garantiti i requisiti procedurali che saranno sottolineati più avanti.

Alcuni indizi che questa sarebbe stata la soluzione potevano forse già essere rilevati in base all'analisi dell'esperienza durante la vigenza della versione originaria della Costituzione italiana. All'epoca, l'assetto delle attribuzioni sull'energia era notevolmente diverso da quello stabilito dalla riforma costituzionale del 2001⁷⁰. In primo luogo, tra le materie conferite espressamente alla potestà legislativa regionale non rientrava l'energia⁷¹. In secondo luogo, il vecchio testo dell'art. 117 Cost. individuava l'interesse nazionale come limite generale alle competenze legislative delle Regioni⁷². La legislazione statale in materia di energia era unanimemente considerata frammentaria, in quanto composta dall'insieme delle leggi speciali che nel corso del tempo avevano disciplinato i singoli settori che componevano la materia stessa. Solo una legge del 1991 relativa all'attuazione del piano energetico nazionale – formalmente ancora in vigore – affrontava in modo organico questioni molto attuali, segnatamente il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo delle FER⁷³. La riforma Bassanini della fine degli anni Novanta sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali riservava allo Stato le funzioni di indirizzo e di programmazione della materia. Inoltre, la competenza statale comprendeva – e comprende tuttora – la concessione di incentivi e sovvenzioni per le FER⁷⁴.

⁷⁰ Cfr. legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁷¹ Cfr. G. Pavanello, voce *Energia (disciplina amministrativa delle fonti di)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, 12. È stato osservato che l'elenco allora contenuto nell'art. 117 Cost. comprendeva, in sostanza, tutti i settori di intervento degli enti locali. Cfr. A. Barbera, F. Bassanini, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, 48.

⁷² Cfr. F. Bassanini, *Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato*, in E. Rotelli (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, 225-226. Più ampiamente, cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 73-77, 83-84 e 88-96. Come affermato dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 303/2003, a seguito della sostituzione del titolo V della Parte Seconda della Costituzione a opera della riforma del 2001, «l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale». Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *Cons. Stato*, 2003, 10, I, 2, 1720. Analogamente, cfr. Id., 29 luglio 2005, n. 285, ivi, I, 2, 2005, 1249.

⁷³ Il riferimento è alla legge 9 gennaio 1991, n. 10. Su questa legge, cfr. M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 70-72. L'autore ha altresì fatto notare che dal combinato disposto delle leggi nn. 9 e 10/1991 si ricava l'obbligo per le Regioni di adottare un piano energetico ambientale, ma esse sono rimaste a lungo inadempienti. Similmente, cfr. G.M. Caruso, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 482-483. La legge n. 10/1991 altresì conferiva alle Regioni il potere di adottare, d'intesa con gli enti locali, un piano sull'uso delle FER. Quest'ultimo, tuttavia, rientrava nell'attribuzione comunale solo per i Comuni con più di 50 mila abitanti. Cfr. B. Caravita di Toritto, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 236 e G. Pizzanelli, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. Buzzacchi (a cura di), *Il prisma energia*, Milano, 2010, 95-96 e 98. Sulla competenza comunale da ultimo richiamata, cfr. altresì C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia*, cit., 178-179 nt. 58.

⁷⁴ Questa scelta legislativa fu allora criticata in dottrina, sulla base di un approccio probabilmente in linea con l'impostazione federalista della riforma Bassanini. Cfr. E. Ferrari, sub *artt. 28 e 29*, in E. Falcon (a cura

I problemi principali della ripartizione delle competenze legislative e amministrative in materia di energia, per come definita dal titolo V della Parte Seconda della Costituzione riscritto nel 2001, riguardano soprattutto le prime. Alcune indicazioni fondamentali possono ricavarsi dalla sentenza n. 383/2005. Anzitutto, essa ha sottolineato un aspetto che risulta molto utile ai fini del presente saggio: la legge n. 239/2004 costituisce espressione dei principi fondamentali sull'energia stabiliti dalla legislazione statale⁷⁵. Si è così garantito che il riparto delle potestà legislative in materia di energia stabilito dalla Costituzione fosse rispettato. Inoltre, la sentenza ha altresì escluso che la legge in questione potesse essere ricondotta a tre diverse competenze legislative, che pure sono connesse a quella che qui rileva⁷⁶. In primo luogo, l'energia è una materia diversa dal governo del territorio. In secondo luogo, non può assumere rilievo la potestà legislativa esclusiva dello Stato su ordine pubblico e sicurezza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., poiché questi concetti devono essere interpretati in senso stretto⁷⁷. Quindi, il loro ambito non può essere esteso alla sicurezza dei mercati dell'energia dal punto di vista tecnico ovvero anche alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia stessa⁷⁸. In terzo luogo, la legge n. 239/2004 non costituisce espressione di quei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali che l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. rimette alla definizione da parte dello Stato. Questa competenza legislativa statale, infatti, non può essere intesa in modo così ampio da giustificare la disciplina organica di un'intera materia⁷⁹.

di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 128-133, in part. 132-133, con riguardo agli artt. 28-29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Sul concetto di federalismo amministrativo alla luce della riforma Bassanini, cfr. A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Reg.*, 2001, 4, 670 ss. e G. Astuto, *L'amministrazione italiana*, Roma, 2009, 330 ss.

⁷⁵ Cfr. Corte cost., sentenza 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. cost.*, 5, 2005, 3640 ss., che ha sindacato la legittimità costituzionale della legge 23 agosto 2004, n. 239 sul riordino del settore dell'energia, in part. 3708.

⁷⁶ Cfr. F. Donati, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. Bruti Liberati, F. Donati, *Il nuovo diritto dell'energia*, cit., 48-49, il quale ha fatto riferimento a Corte cost., n. 383/2005, cit., 3708-3710.

⁷⁷ Una connessione con questi concetti, così intesi, si trova piuttosto nelle norme finalizzate a contrastare condotte elusive di soggetti privati. Il riferimento è ai casi in cui essi frazionino in una apparente pluralità di impianti quello che in realtà è un impianto FER unitario, al solo fine di beneficiare di un regime amministrativo meno oneroso ovvero di maggiori incentivi. Peraltro, in tali casi, la Corte costituzionale ammette anche una legislazione regionale. Cfr. Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86, par. 3.3.2. e 3.7.2, richiamata proprio su questo aspetto da Id., 23 dicembre 2019, n. 286, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 2, I, 176-177. Di recente, il T.A.R. Lazio ha individuato nel divieto di artato frazionamento degli impianti fotovoltaici un'applicazione dell'abuso del diritto, inteso quale principio generale del diritto, nel settore (o nella materia) delle FER. Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 9 dicembre 2024, n. 22167, in *dejuregiuffre.it*.

⁷⁸ La sentenza ha precisato che, qualora dovessero sorgere dei disordini da alcune disfunzioni nell'erogazione dei servizi energetici, essi legittimerebbero piuttosto il governo nazionale a esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. Cfr. Corte cost., n. 383/2005, cit., 3709.

⁷⁹ Cfr. Corte cost., n. 385/2005, cit., 3709-3710. Analogamente, cfr. Id., 28 giugno 2006, n. 248, in *Giurisdiz. amm.*, 2006, 6, III, 430.

La sentenza n. 383/2005 ha considerato applicabile, invece, la logica della «chiamata in sussidiarietà». Essa comporta il passaggio dall'attrazione di porzioni più o meno vaste dell'ambito delle funzioni amministrative delle Regioni o degli enti locali alla configurazione della legislazione statale in quegli stessi ambiti⁸⁰. Lo spostamento della competenza allo Stato presuppone il riconoscimento di innegabili esigenze di esercizio unitario di tali funzioni⁸¹. La sentenza ha altresì sottolineato che, in ragione dell'inclusione dell'energia tra le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, una legge statale è costituzionalmente legittima solo se prevede l'obbligatorio ricorso a strumenti e meccanismi che diano attuazione al principio di leale collaborazione. Tali strumenti e meccanismi si sostanziano nello svolgimento di quelle «attività concertative e di coordinamento orizzontale» che determinano la conclusione di intese con le Regioni – e con gli altri enti del governo territoriale – garantendo così la loro partecipazione al processo di formazione delle decisioni. Dato che la materia dell'energia incide su – o, comunque, è connessa con – una serie di funzioni amministrative attribuite agli enti locali, l'istituto che deve essere utilizzato è la Conferenza unificata, che richiede il coinvolgimento anche di essi⁸².

3.2. I poteri amministrativi, i procedimenti e gli strumenti di semplificazione

⁸⁰ Cfr. Corte cost., n. 383/2005, cit., 1712-1713. Il *leading case* sull'accezione della chiamata in sussidiarietà è la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 già citata. Cfr., in particolare, Id., n. 303/2003, cit., 1722-1723. Al riguardo, in dottrina, cfr., *ex multis*, L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2004, 2-3, 592-597, in part. 594-595.

⁸¹ Cfr. S. Musolino, *Il sistema elettrico nazionale fra disciplina statale e regionale*, Nota a Corte cost., sentenza 14 ottobre 2005, n. 383, in *Urb. app.*, 2006, 3, 299. In questo senso, l'adattamento della disciplina statale alle realtà locali da parte della legislazione regionale è legittimo «nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento». Corte cost., n. 248/2006, loc. cit.

⁸² Cfr. Corte cost., n. 383/2005, cit., 3712-3714, che ha fatto riferimento a Id., 13 gennaio 2004, n. 6, in *Cons. Stato*, 2004, 1, I, 2, 31-32 e a n. 303/2003, cit., 1720. Lo strumento negoziale che deve essere impiegato è l'intesa «in senso forte», espressione che sta a indicare che il mancato consenso delle parti non può essere superato mediante una determinazione unilaterale dello Stato. Conseguentemente, questo istituto è incompatibile con l'esercizio del potere sostitutivo da parte del governo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. Cfr. S. Musolino, *Il sistema elettrico nazionale*, cit., 301. Per un recente riferimento a questi passaggi della sentenza n. 383/2005, cfr. V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, rist. aggiornata, Torino, 2021, 60-61. È stato affermato che la conclusione di un'intesa in senso forte esclude la configurabilità di un'ingerenza della legislazione statale nelle attribuzioni delle Regioni o di altri enti del governo territoriale, poiché l'intesa implica l'accettazione dell'intervento dello Stato da parte degli enti che la concludono come condizione dell'efficacia di quella legge statale. Cfr. P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2011, 748. Sul ruolo fondamentale del sistema delle conferenze istituzionali e, in particolare, della Conferenza unificata, disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nel garantire il rispetto del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo, cfr. C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2021, 669-673.

La sentenza n. 383/2005, su cui ci si è soffermati nel sottoparagrafo precedente, ha altresì dichiarato parzialmente incostituzionale una previsione della legge n. 239/2004 concernente le compensazioni per la disparità di trattamento che essa determinava tra gli impianti FER, da un lato, e gli altri afferenti al settore energetico, nonché le relative infrastrutture, dall'altro lato⁸³. La questione delle compensazioni riguarda direttamente il settore delle FER. In considerazione dell'assenza di una riserva in favore degli enti locali e dell'impossibilità per questi ultimi di rilasciare provvedimenti concessori, la legge n. 239/2004 ha confermato il regime autorizzatorio per la produzione di energia elettrica già previsto in precedenza. Questo regime si applica, in linea di principio, anche alla produzione di energia elettrica mediante le FER, poiché anch'essa costituisce un'attività libera⁸⁴. Al riguardo, però, il diritto europeo ha richiesto agli Stati membri l'adozione di misure di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi⁸⁵. L'ordinamento italiano ha soddisfatto tali richieste mediante la disciplina dell'autorizzazione unica per la localizzazione, l'esercizio, la modifica, il potenziamento, il rifacimento e la riattivazione degli impianti FER, dettata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003⁸⁶. L'articolo è stato sostituito dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, solitamente indicato come il testo unico del settore – o della materia – in esame⁸⁷ (d'ora in avanti, TUFER). Questa qualificazione, a giudizio dello scrivente, è solo in parte corretta⁸⁸, ma può essere utilizzata per comodità.

⁸³ Il riferimento è all'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 239/2004, che prevedeva la possibile adozione da parte delle Regioni di misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale in caso di elevata concentrazione di impianti e infrastrutture in una determinata area ma escludeva dall'ambito di applicazione di tali misure gli impianti FER. La Corte costituzionale ha rilevato l'irragionevolezza della scelta legislativa, che aveva l'effetto di sottrarre alle Regioni il potere di valutare l'impatto di tali impianti sul territorio. Cfr. Corte cost., n. 383/2005, cit., 3719-3720. Al riguardo, cfr. A. Veronese, *Gli impianti di produzione di impianti di energia da fonti rinnovabili tra misure di compensazione tipiche ed atipiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 1, 81-82.

⁸⁴ Cfr. M. De Lucia, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, Nota a Corte cost., sentenza 9 novembre 2011, n. 308, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 6, 640.

⁸⁵ Cfr. L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 9-10.

⁸⁶ Cfr. G. Pizzanelli, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 92 e 105. In giurisprudenza, cfr., di recente, Corte cost., n. 77/2022, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 2, I, 324-325, che ha messo in evidenza le finalità di semplificazione e razionalizzazione perseguite dalle previsioni contenute in questo articolo fin dalla sua versione originaria.

⁸⁷ Tra l'altro, l'elaborazione e adozione di un testo unico sulle FER rientrava espressamente tra gli obiettivi della Riforma 1 (segnatamente, 1.1.) della Missione 7 del PNRR come modificato nel dicembre 2023, una missione dedicata specificamente all'attuazione del Piano *REPower EU*. Cfr. Camera dei deputati Servizio Studi, *Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici*, D25073, dossier XIX Leg., 27 maggio 2025, 63. Cfr. altresì G. Mulazzani, *Il giudice amministrativo*, cit., 666 nt. 36.

⁸⁸ Questo decreto legislativo, infatti, detta una disciplina sì unitaria ma soltanto dei regimi amministrativi ai quali sono soggetti l'installazione di nuovi impianti FER, nonché il relativo esercizio, ovvero le modifiche a impianti esistenti o comunque interventi effettuati su questi ultimi. Quindi, a voler essere precisi, si dovrebbe parlare del testo unico dei regimi amministrativi delle FER.

Il rilascio dell'autorizzazione unica spetta alle Regioni ovvero alle Province in caso di delega del relativo potere dalle prime alle seconde, salvo alcuni casi in cui il potere autorizzatorio è conferito allo Stato⁸⁹. Questa ripartizione dell'attribuzione era prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 ed è stata confermata dal TUFER. Già sotto la vigenza della disciplina precedente, quindi, l'amministrazione comunale si limitava a partecipare alla conferenza di servizi, di cui l'art. 12 aveva imposto lo svolgimento⁹⁰. In sostanza, al Comune era riconosciuto (solo) il diritto di esprimere la propria posizione all'interno della conferenza di servizi⁹¹, un aspetto su cui vi è stata una parziale evoluzione della legislazione, come si evidenzierà più avanti. Oltre a dichiarare opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti quelle necessarie alla realizzazione degli impianti FER, l'art. 12 prevedeva che, in ragione dell'impatto di questi ultimi sul territorio, potessero essere adottate delle misure di compensazione. Esse, tuttavia, erano e sono tuttora vietate se destinate a Regioni e Province⁹². I Comuni, quindi, sono gli unici enti del governo territoriale a poter beneficiare delle misure compensative, stabilite dallo Stato ovvero dalla Regione nella quale si trova l'impianto ma non anche dai Comuni stessi⁹³. Tali misure non possono avere carattere meramente patrimoniale, poiché

⁸⁹ L'eccezione è costituita dagli impianti con capacità di produzione di energia elettrica superiore a 300 MW. Il potere di rilasciare l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di tali impianti, "sentita la Conferenza unificata e tenuto conto delle linee generali dei piani energetici regionali", è attribuito al ministro competente dall'art. 8, lett. a), n. 7, della legge n. 239/2004. Con riguardo all'ultima versione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, precedente all'abrogazione dell'articolo, la competenza in questione è stata individuata dalla dottrina nel Ministro delle imprese e del made in Italy, in quanto vertice politico-amministrativo della struttura che ha sostituito il Ministero dello sviluppo economico. Cfr. A. Travi, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia: il 'modello' italiano*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *Le procedure di autorizzazione per le fonti rinnovabili di energia in Italia e in Francia*, Milano, 2024, 36. Analogamente, cfr. F. Scattolin, *Energie rinnovabili e paesaggio: le procedure abilitative semplificate*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 2, 333. Tuttavia, la materia dell'energia era già stata trasferita al MASE. Quindi, l'autorizzazione unica rimessa alla competenza statale deve essere intesa come rilasciata da questo Ministro. Il riferimento è all'elenco degli impianti elencati nell'Allegato C, sezione II, al TUFER.

⁹⁰ Cfr. G. De Giorgi, *Le procedure integrate*, in *Trattato di diritto ambientale*, cit., II, 220, la quale ha definito la conferenza di servizi «lo snodo principale» del procedimento in questione.

⁹¹ Cfr. S. Guarino, *Procedura ad evidenza pubblica e procedimento autorizzatorio per la realizzazione e gestione di impianti di energia eolica ex art. 12 del D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, Nota a T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 8 marzo 2008, n. 530, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 5, 851-852.

⁹² Il riferimento è – rispettivamente – ai commi 1 e 6 dell'art. 12. Cfr. L. Ricci, *Procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 890-893 e M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 197-199. Cfr. altresì U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili*, cit., 14. Quanto alla disciplina attuale, il divieto in questione si ricava dal combinato disposto degli artt. 8, comma 4, lett. m), n. 2, e 9, comma 10, lett. d), del TUFER.

⁹³ Quindi, i provvedimenti comunali che disponessero delle compensazioni atipiche sarebbero nulli per difetto di attribuzione. Cfr. A. Veronese, *Gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, cit., 82-83. Si è detto in precedenza che i Comuni non hanno poteri di concessione. Questo, in linea di principio, vale anche per le FER. Tuttavia, qualora un determinato impianto sia localizzato in un'area di proprietà del Comune, quest'ultimo adotta un provvedimento di concessione di suolo pubblico. In un tal caso, l'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 28/2011 prescrive che il concessionario sia individuato mediante una procedura a

la loro finalità è garantire un riequilibrio rispetto all'impatto di un determinato impianto dal punto di vista ambientale ovvero territoriale⁹⁴. A ogni modo, esse sono solo facoltative. Infine, il presupposto dell'adozione delle misure compensative, cioè l'esistenza di una rilevante concentrazione degli impianti, deve essere valutato in base agli indirizzi strategici adottati a livello nazionale⁹⁵. Tale disciplina delle misure di compensazione è stata recepita e confermata dalle linee guida, di cui l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2010 definiva il procedimento di formazione e adozione (d'ora in avanti, Linee guida nazionali)⁹⁶.

In considerazione della finalità della semplificazione imposta agli Stati dalla direttiva RED I, che al riguardo si è posta in linea di continuità con la direttiva del 2001, il legislatore italiano ha altresì affrontato la questione dell'ambito di applicazione dell'autorizzazione unica e di altri istituti per gli impianti FER⁹⁷. Fin dalla versione originaria del d.lgs. n. 387/2003, l'art. 12, comma 7, consentiva la localizzazione di questi ultimi anche nelle zone agricole, per come determinate dagli strumenti urbanistici comunali⁹⁸. In termini generali, quindi, la scelta di politica legislativa consisteva nella prevalenza dell'interesse energetico su quello agricolo, soprattutto sulla base dei benefici per l'ambiente riconducibili agli impianti FER. Tuttavia, la previsione stessa conteneva dei temperamenti. In particolare, dovevano essere adeguatamente considerati, nell'installazione degli impianti, non solo le norme sul sostegno all'agricoltura ma anche – e soprattutto

evidenza pubblica. Cfr. M. Ragazzo, *ivi*, 252-253. Questa previsione è ancora in vigore e non è stata né inclusa nel TUFER né abrogata da esso.

⁹⁴ Cfr. L. Ricci, *Procedure autorizzative*, cit., 894.

⁹⁵ Cfr. A. Veronese, *Gli impianti di produzione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, cit., 82 e 84.

⁹⁶ D.M. 10 settembre 2010. Il riferimento è ai parr. 14, 15 e 16.5 delle Linee guida nazionali, nonché all'Allegato 2, in part. parr. 1 e 2, alle stesse. Sui contenuti essenziali dell'Allegato 2, che ha definito le modalità attuative delle misure di compensazione, cfr. U. Locati, *Le linee guida in relazione alla VIA e alla VI*, in Aa.Vv., *Autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili*, Milano, 2011, 69-70. Sulle compensazioni, cfr. di recente, E. Brutti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1773-1776.

⁹⁷ In realtà, l'istituto dell'autorizzazione unica era già stato previsto in precedenza dal legislatore italiano in due casi: per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici e degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica. Il riferimento è – rispettivamente – all'art. 1 del d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55, e all'art. 1-*sexies* del d.l. 29 agosto 2003, n. 239, convertito dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, e poi sostituito dall'art. 1, comma 26, della legge n. 239/2004. Entrambe le autorizzazioni uniche sono rilasciate dal ministro competente al termine di un procedimento che deve garantire il rispetto del principio della leale collaborazione con gli enti del governo territoriale interessati. Cfr. M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 1, II, 55 e F. Donati, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, cit., 43, 47 e 52. Cfr. altresì *supra*, nt. 89.

⁹⁸ È stato sostenuto che, in base all'espressa previsione della possibilità di installare impianti FER anche nelle zone agricole, quindi – in sostanza – in tutto il territorio comunale, il Comune possa individuare le aree idonee alla localizzazione di questi impianti nell'ambito del proprio potere di pianificazione urbanistica, con il limite della compatibilità con la normativa regionale e statale. Cfr. G. Pizzanelli, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 102-103. Tuttavia, una tale tesi deve oggi essere adattata alla disciplina sulle aree idonee agli impianti FER.

to – alcuni interessi pubblici, più o meno direttamente connessi con le zone (o aree) agricole. Essi erano individuati in modo espreso: le tradizioni agroalimentari locali; la biodiversità⁹⁹; il patrimonio culturale; il paesaggio rurale. Quindi, a ben vedere, la prevalenza dell'interesse energetico, sebbene affermata in astratto, doveva – e deve tuttora – essere valutata attentamente, alla luce di tutte le circostanze del caso concreto¹⁰⁰.

Il comma 5 dell'art. 12 aveva disposto originariamente che gli impianti FER con minore capacità di generazione di energia richiedessero la presentazione non di un'istanza di autorizzazione ma di una dichiarazione di inizio attività (DIA)¹⁰¹, in seguito sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nell'ordinamento generale¹⁰². L'art. 6 del d.lgs. 28/2011 prevedeva un diverso istituto di semplificazione nel settore in questione: la procedura abilitativa semplificata (PAS). In base alla sua disciplina originaria, la PAS presentava maggiori affinità con la vecchia DIA che con la SCIA, anche se talvolta in dottrina si è ricondotto il relativo regime amministrativo al meccanismo del silenzio assenso¹⁰³. Per gli interventi più semplici concernenti le FER, invece, il d.lgs. n. 28/2011 richiede-

⁹⁹ È stato sottolineato che, nella prospettiva in questione, la tutela della biodiversità è garantita soprattutto da atti di indirizzo, segnatamente dalla strategia nazionale per la biodiversità. Cfr. U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili*, cit., 10-14. In una sentenza del 2010, la Corte di giustizia dell'Ue (7) ha ritenuto prevalente la tutela della biodiversità sull'interesse energetico, escludendo l'incompatibilità con il diritto europeo del divieto di realizzare impianti eolici nelle aree comprese nella rete Natura 2000 stabilito dalla Regione Puglia, in ragione dei rischi per la vita e per l'habitat degli uccelli. In particolare, secondo la Corte, l'art. 2 della legge regionale della Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, nel vietare l'installazione di aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo su siti appartenenti alla rete Natura 2000, senza alcuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specifico, non ha violato la disciplina europea delle FER, interpretata congiuntamente alle direttive c.d. uccelli e habitat (rispettivamente, direttive Cee n. 79/409 del 2 aprile 1979 e n. 92/43 del 21 maggio 1992), nella misura in cui i principi di non discriminazione e proporzionalità siano stati rispettati. Cfr. altresì S. Pianta, *Le fonti energetiche rinnovabili*, cit., 554. Il riferimento è a CGUE, sez. I, 21 luglio 2011, C-2/10, ECLI:EU:C:2011:502, par. 66 e 75. Su questa sentenza, cfr. altresì G. de Vergottini, *Il governo delle energie rinnovabili*, cit., 25-26.

¹⁰⁰ Cfr. S. Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in P. Stella Richter (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio*, Milano, 2016, 293-297.

¹⁰¹ Le soglie fissate dal legislatore erano 60 kW per gli impianti eolici e 20 kW per quelli fotovoltaici. Cfr. L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 13-14.

¹⁰² La sostituzione è stata disposta dall'art. 49, comma 4-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. La SCIA, come la DIA in precedenza, è disciplinata dall'art. 19 della legge generale sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241). Cfr. R. Rolli, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.*, in R. Giovagnoli (a cura di), *La S.C.I.A.*, Milano, 2012, 6-9.

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, all'amministrazione comunale spettava un controllo *ex ante*, che essa doveva effettuare entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione, comprensiva degli elaborati progettuali e di una relazione tecnica che certificasse soprattutto il rispetto delle normative urbanistiche, igienico-sanitarie e di sicurezza. Decorso il suddetto termine senza che fosse stato adottato un provvedimento interdittivo da parte dell'amministrazione, il proponente poteva intraprendere la realizzazione dell'impianto. Cfr. G.C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014, 928-930. Proprio quest'ultimo aspetto della disciplina ha indotto a ritenere sussistente un'ipotesi di silenzio assenso. Cfr. L. Conti, *Manuale di Diritto dell'Ambiente*, Roma, 2022, 199.

va invece la mera comunicazione dell'attività di edilizia libera che si intendesse compiere¹⁰⁴. È stato sostenuto che, a seguito delle modifiche apportate nel 2011, l'autorizzazione unica abbia assunto «una valenza residuale», poiché il suo regime trova applicazione tutte le volte in cui si sia al di fuori dell'ambito di applicazione degli altri istituti¹⁰⁵. Un'altra parte della dottrina ha preferito limitarsi a definire l'autorizzazione unica come «procedura generale» per la realizzazione e l'esercizio degli impianti FER¹⁰⁶.

Nel complesso, il legislatore ha adottato nel corso del tempo un approccio basato sulla differenziazione degli istituti e dei relativi oneri a seconda della complessità dell'impianto energetico o comunque dell'intervento che il soggetto privato intenda realizzare¹⁰⁷. La PAS era stata concepita come – e, in realtà, tuttora costituisce – una procedura a complessità intermedia, collocata a metà strada tra le attività libere e l'autorizzazione unica¹⁰⁸. Ciò era evidente soprattutto quando essa richiedeva una decisione pluristrutturata. L'istituto che tradizionalmente consente la composizione di interessi pubblici curati da amministrazioni diverse e l'acquisizione degli atti di assenso – comunque denominati – rientranti nella loro competenza è la conferenza di servizi¹⁰⁹. Questa è stata la soluzione adottata dal legislatore. In tali casi, infatti, il Comune doveva convocare una conferenza di servizi, della quale si prevedeva la natura decisoria ma che era adattata alla disciplina della PAS¹¹⁰. L'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, abrogato dal TUFER¹¹¹, conferiva alle Regioni un certo margine di discrezionalità nel determinare l'ambito di applicazione dei vari regimi amministrativi. Il fatto che le modifiche apportate nel 2011 fossero successive all'adozione delle Linee guida nazionali¹¹² giustificava una

¹⁰⁴ Cfr. M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 264-269.

¹⁰⁵ Cfr. G. De Giorgi, *Le procedure integrate*, cit., 218.

¹⁰⁶ In questo senso, cfr. E. Orlando, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, cit., 211-212. Analogamente, cfr. L. Salomoni, *Esigenze di semplificazione e celerità*, cit., 69.

¹⁰⁷ Cfr. S.M. Sambri, *La realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate*, in E. Picozza, S.M. Sambri, *Il diritto dell'energia*, cit., 566, secondo cui la graduazione dei regimi amministrativi disposta dal d.lgs. n. 28/2011 era fondata su «un criterio di proporzionalità».

¹⁰⁸ In questi termini, cfr. M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 267.

¹⁰⁹ Cfr. V. Cerulli Irelli, *Lineamenti*, cit., 381-384.

¹¹⁰ L'effetto procedurale della conferenza di servizi era quello di sospendere il termine di 30 giorni assegnato al Comune per l'esercizio del controllo *ex ante*. Questo termine ricominciava a decorrere dopo l'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi. Cfr. U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili*, cit., 16-17.

¹¹¹ Il riferimento è all'art. 15, comma 1, del TUFER, che rinvia all'Allegato D per l'individuazione delle previsioni abrogate. In particolare, l'abrogazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 è stata disposta dall'Allegato D, lett. d).

¹¹² Secondo la procedura prevista dalla legge, il decreto è stato adottato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previa intesa con la Conferenza unificata. Quest'ultima, quindi, doveva approvare preliminarmente il decreto. Cfr. Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, 3, III, 250-251.

tale flessibilità¹¹³. Il comma 10 dell'art. 12 rimetteva alle Linee guida nazionali la disciplina di dettaglio sui regimi autorizzatori, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee agli impianti FER da parte delle Regioni¹¹⁴.

Da oltre due decenni, l'ordinamento dell'Ue richiede agli Stati membri non solo la semplificazione, intesa come riduzione di oneri procedurali, ma anche l'accelerazione del procedimento per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER. Il d.lgs. n. 28/2011 aveva realizzato una più ampia politica di semplificazione sottoponendo alla sola comunicazione i più semplici interventi concernenti le FER¹¹⁵. Quest'ultimo istituto è senza dubbio maggiormente idoneo a rientrare nell'ambito del concetto di liberalizzazione delle attività private rispetto alla PAS o alla SCIA¹¹⁶. Nel 2020, la legislazione statale era andata nuovamente nella direzione tanto della semplificazione quanto della liberalizzazione. Quest'ultima era stata garantita da un nuovo istituto, a cui corrispondeva un ulteriore regime amministrativo: la dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA)¹¹⁷. Tuttavia, la DILA ha avuto vita breve, poiché è stata eliminata dal TUFER, che ha altre-

¹¹³ Quanto alla PAS, l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28/2011 consentiva alle Regioni di estenderne l'applicazione agli impianti FER di potenza nominale fino ad 1 MW. Allo stesso tempo, le Regioni avevano il potere di disporre il passaggio dal regime della PAS a quello dell'autorizzazione unica per gli impianti FER nei casi in cui fosse richiesto il rilascio di atti di assenso funzionali alla tutela dell'ambiente ovvero del paesaggio. Le Regioni avevano un simile potere con riguardo al regime delle attività di edilizia libera, definito nel dettaglio dai parr. 11 e 12 delle Linee guida nazionali, sebbene dovesse comunque essere rispettata la disciplina del procedimento concernente la VIA. Cfr. S. Pianta, *Le fonti energetiche rinnovabili*, cit., 551, M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 268-269 e M. Armiento, *Disposizioni in merito al fotovoltaico nelle linee guida*, in *Autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili*, cit., 81-83.

¹¹⁴ Per una sintesi complessiva dei contenuti delle Linee guida nazionali, si rinvia a L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 14-20.

¹¹⁵ Peraltro, è stato acutamente osservato, in termini generali, che se ci si limita a rimuovere procedimenti – o porzioni degli stessi – e atti delle amministrazioni sostituendoli con attività libere dei soggetti privati ma senza modificare gli interessi pubblici e le funzioni amministrative rilevanti, l'effetto è – o, quantomeno, può essere – «una complicazione strutturale dei comportamenti in gioco». M. Dugato, *Sviluppo economico e semplificazione dei procedimenti urbanistici*, in P. Stella Richter (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, Milano, 2016, 34.

¹¹⁶ Con riguardo alla SCIA, per la riconduzione di essa non al concetto di liberalizzazione ma piuttosto a quello – più generale – di semplificazione ovvero a quello – in un certo senso, intermedio – di «liberalizzazione temperata», cfr., rispettivamente, S. Villamena, *La «SCIA»*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, F. Manganaro, S. Perongini, F. Saitta (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, 289-292 e F. de Leonardis, *Principi dell'azione amministrativa. Il procedimento*, in A. Romano (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2023, 279-281, in part. 279.

¹¹⁷ Il riferimento è, in particolare, all'art. 56, commi da 1 a 2-bis, del c.d. decreto semplificazioni già menzionato (d.l. n. 76/2020). Le modifiche non sostanziali apportate agli impianti FER già funzionanti ovvero a quelli non ancora realizzati ma già autorizzati erano soggette alla PAS. La DILA, invece, riguardava le modifiche degli impianti non rientranti nell'ambito di applicazione della PAS, le varianti consistenti di progetti per i quali era in corso il procedimento autorizzatorio e i nuovi impianti fotovoltaici sulle coperture, compresi i casi di contestuale rimozione dell'amianto. Cfr. M.A. Rosato, *Energia. Introduzione*, in S. Maglia (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Piacenza, 2024, 1402-1403.

si abrogato gli artt. 6 e 6-*bis* del d.lgs. n. 28/2011¹¹⁸. Il TUFER ha ridisegnato i confini dell'ambito di applicazione dei vari regimi amministrativi, riducendoli – nuovamente – a tre¹¹⁹: l'autorizzazione unica; la PAS; l'attività libera¹²⁰. Tra di essi, quello di più incerta qualificazione è senza dubbio la PAS. Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha recentemente equiparato la sua natura giuridica a quella della SCIA, escludendo di conseguenza l'applicazione del silenzio assenso in caso di inerzia dell'amministrazione¹²¹. Tuttavia, come l'analisi della disciplina vigente dimostrerà, la PAS continua a essere un istituto complesso.

Il TUFER ha apportato delle modifiche a tutti e tre i regimi amministrativi. La disciplina delle attività libere si trova nell'art. 7, che rinvia all'Allegato A al TUFER per l'individuazione nel dettaglio delle categorie di interventi rientranti nel suo ambito di applicazione. Una novità di tipo procedurale ha determinato una migliore attuazione del modello della liberalizzazione delle attività private: l'eliminazione del previgente onere per il soggetto privato di presentare all'amministrazione una comunicazione di inizio dell'attività, salvo che norme di settore dispongano diversamente¹²². Per quanto riguarda l'Allegato A, il legislatore ha compiuto una scelta che può essere ritenuta apprezzabile dal punto di vista della chiarezza delle norme. Gli interventi compresi in questo regime, infatti, sono stati suddivisi in due elenchi: gli impianti di nuova realizzazione e le modifiche a quelli esistenti¹²³. Tuttavia, in alcuni casi è stabilito a priori il passaggio al regime della PAS¹²⁴.

¹¹⁸ Il riferimento è all'art. 15, comma 1, del TUFER. Il comma 2, invece, ha disposto la ultravigenza delle previsioni contenute nell'Allegato D al d.lgs. n. 28/2011 per i progetti la cui completezza con riguardo ai documenti e agli allegati presentati sia già stata verificata dall'amministrazione competente, a prescindere dall'applicazione del regime dell'autorizzazione unica ovvero della PAS.

¹¹⁹ Cfr. L. Salomoni, *Esigenze di semplificazione e celerità*, cit., 69-70, che ha evidenziato come l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, come riformato dal d.lgs. n. 28/2011, prevedesse una tripartizione dei regimi in questione.

¹²⁰ Il riferimento è all'art. 6 del TUFER. Il comma 3 di questo articolo ha previsto il cumulo tra diverse istanze, che possono così essere considerate in modo unitario, nella misura in cui siano state presentate dal medesimo soggetto ovvero i progetti riguardino la medesima area.

¹²¹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 417, in *dejuregiuffre.it*, e Id., 2 maggio 2024, n. 3990, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 4, I, 722. Analogamente, cfr. T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 16 luglio 2024, n. 502, in *Foro amm.*, 2024, n. 7-8, 1099, e T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 7 giugno 2024, n. 758, *ivi*, n. 6, 939.

¹²² Il riferimento è all'art. 7, comma 1, del TUFER.

¹²³ Il primo elenco comprende, ad esempio, la realizzazione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di potenza inferiore a 5 MW con moduli collocati a terra e ubicati nelle zone D del territorio comunale, cioè quelle aventi una destinazione industriale o commerciale, ovvero all'interno di discariche o lotti di discariche chiusi e ripristinati ovvero in cave, lotti o porzioni di essi non suscettibili di ulteriore sfruttamento. Tra le attività libere rientrano altresì gli impianti fotovoltaici composti da moduli collocati a terra di potenza fino a 1 MW, purché adiacenti agli edifici rispetto ai quali assolvono una funzione servente, e quelli agrivoltaici di potenza fino a 5 MW, ma solo se essi sono funzionali a garantire la continuità dell'attività agricola e/o pastorale. Quanto al secondo elenco, in esso rientrano le modifiche di qualunque tipo agli impianti FER autorizzati o abilitati, cioè sottoposti alla PAS, purché l'area occupata rimanga la medesima e l'aumento dell'altezza dal suolo non superi il 50% di quella precedente, nel caso in cui l'impianto FER sia costituito da moduli collocati a terra.

¹²⁴ La prima categoria è costituita dalla realizzazione di attività o interventi in un'area in cui sia stato apposto un vincolo ambientale, paesaggistico ovvero idrogeologico. Quanto alla seconda categoria, si applica la PAS quando l'attività o l'intervento incida su opere pubbliche o di interesse pubblico o sulla fascia di rispetto

L'art. 8 del TUFER disciplina la PAS, il cui ambito di applicazione è definito nel dettaglio dall'Allegato B. Esso in parte comprende interventi il cui progetto ha un oggetto simile a quello degli interventi che costituiscono attività libere. Tuttavia, i primi si differenziano dai secondi per una maggiore capacità di produzione di energia elettrica dell'impianto o per altri elementi, come un aumento della superficie occupata in caso di modifiche apportate a impianti già funzionanti. Anche con riguardo a questo regime si ha una distinzione tra la realizzazione di nuovi impianti e la modifica di quelli esistenti¹²⁵. Il primo elenco comprende gli impianti di potenza minore di 10 MW nelle aree individuate come idonee all'installazione degli impianti FER, sulla base della disciplina che sarà analizzata più avanti nel saggio. L'art. 8, comma 2, stabilisce due requisiti generali della legittimità della PAS. In primo luogo, il soggetto che presenta il progetto deve avere la disponibilità dell'area in cui è ubicato l'impianto FER ovvero in cui egli intende collocarlo¹²⁶. In secondo luogo, una volta ricevuta la segnalazione, l'amministrazione comunale ha il compito di controllare la conformità del progetto di impianto agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi¹²⁷. L'art. 8, comma 3, può essere ritenuto un'applicazione paradigmatica della potestà legislativa

stradale ovvero determini l'apertura di nuovi accessi (stradali) o la modifica di quelli esistenti. Il riferimento è – rispettivamente – all'art. 7, commi 2 e 8, del TUFER.

¹²⁵ Per quanto riguarda gli impianti fotovoltaici composti da moduli collocati a terra e ubicati nelle zone D del territorio comunale, si applica la PAS e non il regime delle attività libere quando la potenza degli impianti è compresa tra 5 e 15 MW. Sono sottoposti alla PAS anche gli impianti di potenza minore di 10 MW che hanno la funzione di sostituire le coperture di edifici sui quali si proceda alla totale rimozione dell'eternit ovvero dell'amianto. Le modifiche a impianti FER esistenti per le quali è prevista la PAS sono suddivise in tre categorie. La prima riguarda qualsiasi modifica apportata a impianti tanto autorizzati quanto abilitati: la PAS e non il regime delle attività libere trova applicazione se si ha un aumento dell'area occupata dall'impianto FER fino al 20%. La seconda si sostanzia negli interventi e nelle opere necessari per il collegamento di un determinato impianto alle reti di trasmissione nazionale e di distribuzione dell'energia elettrica. La terza categoria riguarda gli interventi diretti ad aumentare la potenza degli impianti già autorizzati o abilitati. I limiti a tali interventi sono identificati mediante il rinvio agli allegati alla Parte Seconda del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152) che definiscono l'ambito di applicazione della VAS, della verifica di assoggettabilità alla VIA, della VIA e dell'autorizzazione ambientale integrata. Tali limiti sembrerebbero contraddire la tesi della stretta connessione tra le materie dell'energia e dell'ambiente nel settore delle FER, sostenuta nel presente saggio, inducendo a includere questo settore interamente nell'ambito dell'energia. Tuttavia, la tesi suddetta si deduce dalla disciplina delle FER considerata nel suo complesso.

¹²⁶ A tal fine, il legislatore ha precisato che è possibile far ricorso al procedimento di espropriazione per pubblica utilità.

¹²⁷ A differenza dell'autorizzazione unica, infatti, la PAS non ha la medesima efficacia di una variante alla pianificazione urbanistica comunale, soprattutto a quella di livello generale. Cfr. F. Vetrò, N. Brignoli, *Transizione energetica e agricoltura*, cit., 140. Analogamente, cfr. A. Travi, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., 38, che ha aggiunto che la PAS, anche in questo caso a differenza dell'autorizzazione unica, non equivale a una dichiarazione di pubblica utilità. Peraltro, entrambe queste affermazioni devono essere riconsiderate a seguito dell'emanazione del TUFER. In particolare, il possibile ricorso all'espropriazione incide sulla seconda affermazione. Quanto alla prima, l'art. 9, comma 10, lett. c) capoverso, del TUFER ha incluso il Comune tra le amministrazioni legittimate a esprimere un dissenso qualificato e a utilizzare il mezzo di gravame proprio della conferenza di servizi quando l'autorizzazione unica produca effettivamente il suddetto effetto di variante. Cfr. *infra*, in questo paragrafo.

va concorrente di Stato e Regioni nella materia dell'energia, ma anche della connessione – più volte sottolineata – di quest'ultima con la materia dell'ambiente. Il riferimento è alla possibilità del cumulo tra più istanze o segnalazioni collegate tra loro, con la conseguente applicazione a esse di un unico regime amministrativo¹²⁸. L'art. 8, comma 3, ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome il potere di disciplinare il cumulo di diverse istanze e segnalazioni, considerando quindi espressione della legislazione di dettaglio¹²⁹. Tuttavia, questa previsione ha stabilito due limiti alla discrezionalità politico-amministrativa del legislatore regionale: il rispetto degli obiettivi stabiliti dal PNIEC e il raggiungimento della quota di produzione di energia elettrica mediante le FER richiesta dall'Ue, così come ripartita a livello italiano tra le Regioni sulla base del *burden sharing*¹³⁰.

Il procedimento relativo alla PAS varia in base alla complessità dell'intervento oggetto del progetto e agli interessi pubblici coinvolti nel caso concreto. In termini generali, si applica il silenzio assenso, che, nei casi più semplici si forma qualora il Comune non adotti un diniego espresso entro 30 giorni dalla presentazione del progetto, salva la sospensione motivata per un termine non superiore a (ulteriori) 30 giorni¹³¹. Il potere di sospensione può essere esercitato anche qualora la PAS richieda atti di assenso di competenza del Comune stesso, che quest'ultimo deve adottare entro 45 giorni dalla presentazione del progetto¹³². Sia la disciplina del potere di sospensione sia il termine per l'adozione degli atti di assenso si applicano anche quando questi ultimi sono di competenza di amministrazioni diverse dal Comune. Tuttavia, in questi casi, il Comune è obbligato a convocare una conferenza di servizi entro cinque giorni dalla presentazione del progetto da parte del soggetto privato¹³³. Il comma 8 dell'art. 8 prevede la possibile applicazione di due diversi tipi di silenzio: quello tra amministrazioni, in caso di omesso invio dell'assenso di propria competenza da parte delle varie amministrazioni; il silenzio assenso tra il Comune e il soggetto privato. Esso si forma qualora, entro 60 giorni dalla presentazione del progetto di impianto, non siano stati adottati in modo espresso né una determinazione negativa di conclusione della

¹²⁸ Cfr. *supra*, nt. 120.

¹²⁹ La conseguenza dell'applicazione del cumulo che la previsione in questione identifica richiama un potere che era attribuito alle Regioni dalla previgente disciplina: quello di disporre la sottoposizione di un determinato intervento all'autorizzazione unica anziché alla PAS.

¹³⁰ Cfr. *infra*, par. 4.2.

¹³¹ Il comma 6 dell'art. 8 precisa che il Comune può esercitare il potere di sospensione solo una volta e deve indicare ragioni specifiche concernenti la necessità di integrazioni documentali o comunque delle esigenze istruttorie.

¹³² Il riferimento è all'art. 8, comma 7, del TUFER.

¹³³ Dalla disciplina complessivamente dettata al riguardo, sembra potersi ricavare che il legislatore abbia optato per una conferenza di servizi semplificata e da svolgersi in modalità asincrona. Al riguardo, in termini generali, cfr. M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2023, 296-298.

conferenza di servizi né un dissenso motivato in modo specifico da parte di una delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili¹³⁴.

Il procedimento tradizionalmente più complesso quanto a oneri procedurali è quello concernente l'autorizzazione unica, disciplinata dall'art. 9 del TUFER. Il suo ambito di applicazione è individuato dall'Allegato C e può sinteticamente essere descritto come l'insieme degli impianti di nuova realizzazione, delle modifiche a quelli esistenti, nonché delle opere connesse ai primi e alle seconde, che eccedono i requisiti di potenza e dimensioni stabiliti per l'applicazione degli altri regimi amministrativi. Tuttavia, vi è una peculiarità che riguarda l'attribuzione: essa spetta non alla Regione o alla Provincia autonoma ma al MASE per gli interventi maggiormente incisivi sul territorio ovvero per gli impianti di potenza molto elevata¹³⁵. La versione originaria dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 fissava il termine di conclusione del procedimento in 180 giorni¹³⁶. In realtà, la complessità del procedimento autorizzatorio comportava e comporta tuttora una pluralità di termini, che corrispondono alle diverse sottofasi in cui esso si articola. A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 28/2011 al comma 4 dell'art. 12, il procedimento doveva concludersi entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza. Tuttavia, il legislatore precisava che questo termine era computato al netto del procedimento relativo alla VIA, che quindi aveva carattere autonomo, quantomeno dal punto di vista strettamente procedurale¹³⁷. Inoltre, bisognava – e bisogna tuttora – considerare l'ulteriore termine per il procedimento di verifica di

¹³⁴ Il riferimento è alla tutela dell'ambiente, all'interesse paesaggistico-territoriale, ai beni culturali, alla salute e alla pubblica incolumità dei cittadini. In sostanza, nonostante lo stretto rapporto tra le materie dell'ambiente e dell'energia, il legislatore ha ritenuto prevalente l'interesse energetico, quantomeno in linea di principio. Il silenzio assenso è tradizionalmente escluso nei procedimenti in materia ambientale, che richiedono l'adozione di un provvedimento espresso. Cfr. P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, cit., 62.

¹³⁵ La sezione II dell'elenco contenuto nell'Allegato C individua i vari casi in cui il rilascio dell'autorizzazione unica costituisce una funzione statale e non regionale. Un esempio è dato dagli impianti FER di potenza superiore a 300 MW. Cfr. *supra*, nt. 89.

¹³⁶ Cfr. L. Ricci, *Procedure autorizzative*, cit., 191.

¹³⁷ Questa soluzione a sua volta costituiva un'innovazione. Infatti, prima del d.lgs. n. 28/2011, nel silenzio della legge, la giurisprudenza amministrativa prevalente si era orientata nel senso dell'adozione della VIA all'interno del procedimento generale, quello relativo all'autorizzazione unica, segnatamente nella conferenza di servizi. Cfr. G. De Giorgi, *Le procedure integrate*, cit., 225-226, in part. 226. Analogamente, cfr. L. Salomoni, *Esigenze di semplificazione e celerità*, cit., 74-75. Oggi, il termine per la conclusione del procedimento è fissato in 90 giorni. Tuttavia, da un lato, esso finisce per essere solo indicativo, poiché il procedimento di VIA consente una serie di proroghe, connesse a delle richieste di integrazione documentale o comunque a esigenze istruttorie di vario tipo, ai sensi degli artt. da 23 a 26-*bis* del codice dell'ambiente. Dall'altro lato, agli interventi attuativi del PNRR e del PNIEC, tra i quali rientrano, quantomeno in linea di principio, quelli afferenti agli impianti FER, si applica un procedimento «fast track», quindi accelerato. Esso, che si caratterizza per un generalizzato dimezzamento dei termini, ha un ambito limitato ai casi di VIA di competenza statale. Cfr. O.H. Kassim, *La valutazione d'impatto ambientale*, in D.A. Röttgen, A. Farì (a cura di), *Codice dell'Ambiente commentato*, Milano, 2022, 31 ss.

assoggettabilità alla VIA di un progetto preliminare (nota anche come procedura di *screening*)¹³⁸ nei casi previsti dalla legge¹³⁹.

Il TUFER ha ridisegnato le sottofasi del procedimento autorizzatorio e i relativi termini, rendendo evidenti alcune somiglianze con la disciplina della PAS¹⁴⁰. La determinazione favorevole di conclusione della conferenza di servizi deve essere motivata. L'art. 9, comma 10, del TUFER la definisce come un «provvedimento autorizzatorio unico». Quindi, essa produce un duplice effetto giuridico: concludere il procedimento autorizzatorio con l'accoglimento dell'istanza e inglobare in sé, sostituendoli, i vari atti di assenso a tal fine richiesti, qualunque sia l'amministrazione competente ad adottarli. Se ne deduce piuttosto agevolmente un'analogia con il provvedimento ambientale unico, previsto nei casi in cui è richiesta la VIA di competenza statale¹⁴¹. L'autorizzazione unica – ovvero la determinazione favorevole di conclusione della conferenza di servizi – ha altresì l'effetto di costituire una variante al piano regolatore generale del Comune in cui l'impianto

¹³⁸ Cfr. C. Viviani, *Ambiente ed energia*, cit., 532-533. Sulla procedura di *screening*, cfr. di recente, in termini generali, P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, cit., 54-57. Il termine di svolgimento di questa procedura è più breve di quello relativo alla VIA ma può contemplare delle proroghe per integrazioni documentali, soprattutto in considerazione del fatto che lo *screening* consiste in una valutazione sommaria degli impatti ambientali di un progetto, che è strumentale a quella definitiva, costituita dalla VIA. Cfr. O.H. Kassim, *ivi*, 26-29.

¹³⁹ In particolare, sono sottoposti alla procedura di *screening* di competenza delle Regioni o delle Province autonome gli impianti FER individuati dall'Allegato IV, n. 2, al codice dell'ambiente.

¹⁴⁰ Entro dieci giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione procedente invia i relativi documenti – quindi gli elaborati progettuali, la relazione tecnica e gli altri allegati – alle amministrazioni competenti al rilascio di un qualche atto di assenso nell'ambito del procedimento relativo all'autorizzazione unica. Tanto la prima quanto le seconde devono verificare la completezza di quei documenti nei 20 giorni successivi ed eventualmente chiedere delle integrazioni documentali. Il soggetto privato ha l'onere di soddisfare la richiesta di integrazione entro 30 giorni, anche se l'amministrazione può disporre una proroga motivata, in base alla complessità del progetto, per un termine comunque non superiore a 90 giorni. Qualora egli non provveda in tal senso entro il termine assegnatogli, l'art. 9, comma 4, del TUFER impone all'amministrazione procedente di adottare un provvedimento di improcedibilità dell'istanza ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 241/1990. Quanto alle fasi successive, la loro configurazione dipende dalla sottoposizione o meno del progetto alla VIA. L'avviso al pubblico previsto dall'art. 24, comma 2, del codice dell'ambiente deve contenere tutte le informazioni in concreto necessarie allo svolgimento della consultazione del pubblico, che deve svolgersi nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso stesso e si inserisce nell'ambito del procedimento di VIA. Cfr. O.H. Kassim, *La valutazione d'impatto ambientale*, cit., 32. Il comma 7 dell'art. 9 prevede che al proponente sia assegnato un termine non superiore a 30 giorni per soddisfare le richieste di integrazione documentale che siano emerse nel corso della consultazione pubblica. Il comma 8 impone all'amministrazione procedente di convocare la conferenza di servizi entro dieci giorni dalla conclusione della consultazione pubblica ovvero dall'invio dei documenti integrativi richiesti. Il comma 9 fissa in 120 giorni il termine per la conclusione della conferenza di servizi ma dispone contemporaneamente la sospensione di esso per un termine non superiore a 60 ovvero a 90 giorni per lo svolgimento – rispettivamente – della procedura di *screening* ovvero del procedimento di VIA.

¹⁴¹ In particolare, l'art. 27, comma 1, del codice dell'ambiente riconosce al proponente la facoltà di richiedere all'autorità statale competente a adottare la VIA che quest'ultima sia rilasciata in un provvedimento unico che contenga anche le autorizzazioni in materia ambientale elencate dal comma 2 del medesimo articolo. Tra l'altro, il legislatore ha precisato che il soggetto privato può esercitare questa facoltà anche qualora si applichi la procedura *fast track* già menzionata. Il comma 8 prevede che la determinazione favorevole e motivata di conclusione della conferenza di servizi equivalga al provvedimento unico in questione. Cfr. O.H. Kassim, *ivi*, 35-37 e P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, cit., 63-65.

sarà – ovvero già è – ubicato, qualora ciò sia necessario. Fin dalla versione originaria dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, questo effetto è sempre stato collegato dal legislatore all'adozione dell'autorizzazione unica. Tuttavia, il TUFER consente al Comune di esprimere un dissenso qualificato nell'ambito della conferenza di servizi proprio nei casi appena indicati, cioè quando l'approvazione del progetto di impianto implica una variante agli strumenti urbanistici comunali¹⁴².

4. *Dalle Linee guida nazionali al decreto ministeriale sulle aree idonee*

4.1. *Premessa*

L'approvazione delle Linee guida nazionali ha fornito un discreto livello di certezza giuridica nel settore delle FER dando attuazione all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003. Si ritiene utile soffermarsi sulla natura giuridica e sul contenuto delle Linee guida nazionali perché esse hanno costituito la prima soluzione adottata dal legislatore statale – e si può parlare di «legislatore» a buon titolo, dato che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto a esse natura normativa – alla questione della collocazione degli impianti FER sul territorio nazionale. Come si vedrà, tale soluzione implicava l'individuazione da parte delle Regioni delle aree non idonee agli impianti FER alle condizioni e con i limiti stabiliti dalle Linee guida nazionali stesse. Nel 2021, è stata adottata una soluzione opposta, nella sostanza valida ancora oggi: devono essere identificate le aree idonee. Le aree non idonee, invece, sono quelle residuali, che si possono ricavare semplicemente in negativo. L'evoluzione della disciplina in questione ha riguardato altri due elementi: il soggetto pubblico avente l'attribuzione e lo strumento normativo. Le Linee guida nazionali conferivano il potere alle Regioni e facevano riferimento ad atti di programmazione, il cui contenuto doveva essere coordinato con quello dei piani territoriali, ambientali e paesaggistici esistenti, ma in sostanza lasciavano alle Regioni un ampio margine di discrezionalità sulla scelta dello strumento per designare le aree non idonee. Nel 2021, si era optato per lo strumento della legge regionale, con una predeterminazione delle categorie di aree idonee da par-

¹⁴² L'effetto di variante al piano regolatore generale comunale determinato dall'autorizzazione unica era stabilito dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387/2003. Cfr., *ex multis*, L. Ricci, *Procedure autorizzative*, cit., 891, N. Durante, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione, alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, II, 74, M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 137, G. Manfredi, *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustamm.it*, 2015, 6, 4, A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, 4, 12 e A. Travi, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., 35. Sulla modifica apportata dal TUFER, cfr. *supra*, nt. 127.

te del legislatore statale nelle more dell'intervento delle Regioni con legge. Tuttavia, le modifiche apportate da un recente decreto-legge al TUFER, sulla base della sentenza n. 9155/2025 del T.A.R. Lazio, hanno stabilizzato tale legislazione statale. Alle Regioni è stato attribuito il potere di adottare dei piani attuativi, diretti a individuare in concreto le aree idonee, e – soprattutto – le zone di accelerazione, sebbene questi due istituti finiscano per sovrapporsi in concreto¹⁴³. L'obiettivo sottostante, infatti, è l'accelerazione delle procedure per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER.

Quindi, può affermarsi che l'analisi delle Linee guida nazionali rileva oggi da un punto di vista solo storico? In realtà, non è proprio così. In primo luogo, il TUFER ha disposto che le Linee guida nazionali siano adeguate alla nuova disciplina entro 120 giorni dall'entrata in vigore del TUFER stesso¹⁴⁴. Sebbene questo termine sia da intendersi come meramente ordinatorio, non è chiaro al momento se un tale adeguamento vedrà mai la luce¹⁴⁵. In secondo luogo, come si è detto, le Linee guida nazionali non prendevano posizione in modo netto sullo strumento normativo da utilizzare per l'individuazione delle aree non idonee. Gli atti di programmazione a cui esse facevano riferimento, con la precisazione della compatibilità con determinati piani regionali, lasciavano intendere che fosse comunque necessario – o quantomeno preferibile – un atto amministrativo generale. Quindi, sembra possibile rilevare una parziale coerenza tra le Linee guida nazionali e la disciplina attuale al riguardo. La disciplina rimasta in vigore tra il 2021 e i primi mesi del 2025, invece, rinviava a una legge regionale che sarebbe consistita sostanzialmente in una legge-provvedimento, a meno di non limitarsi a sua volta a definire delle categorie generali di aree idonee. Inoltre, le previsioni di una tale legge avrebbero dovuto essere ragionevoli nell'individuazione, in positivo, delle aree idonee e, in negativo, di quelle non idonee¹⁴⁶. In terzo luogo,

¹⁴³ Tuttavia, ha ancora senso continuare a parlare anche delle aree idonee nella prospettiva del diritto positivo. Ad esempio, come si è già sottolineato, l'art. 8 del TUFER include nell'ambito di applicazione della PAS gli impianti FER di potenza minore di 10 MW ubicati nelle aree idonee. Cfr. *supra*, par. 3.2.

¹⁴⁴ Art. 14, comma 5, TUFER.

¹⁴⁵ Questa questione è accennata in *Impianti FER: i regimi autorizzatori. Il Testo Unico FER e le conseguenze sull'individuazione delle aree «non idonee» nelle disposizioni regionali*, in <https://studiolegaledalpiaz.it/blog/impianti-fer-i-regimi-autorizzatori-il-testo-unico-fer-e-le-conseguenze-sullindividuazione-delle-aree-non-idonee-nelle-disposizioni-regionali/> (ultimo accesso: 8 novembre 2025).

¹⁴⁶ In realtà, la legislazione regionale poteva stabilire in positivo anche le aree non idonee semplicemente vietando l'installazione di impianti FER in porzioni più o meno ampie del territorio regionale. È esattamente quello che ha fatto la Regione Sardegna con la legge 5 dicembre 2024, n. 20. Il T.A.R. Lazio ha di recente ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate una serie di questioni di legittimità costituzionale concernenti alcuni commi dell'art. 1 e l'art. 3 della legge regionale, nonché gli allegati A-E alla stessa, per violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1, 2, lett. m) e s), Cost., anche in relazione alla direttiva RED II, come modificata dalla direttiva RED III. L'essenza della incompatibilità tra le previsioni della legge regionale e quelle costituzionali ed europee, queste ultime per come recepite dalla legislazione italiana, è stata ben esplicitata dalla società ricorrente in una memoria presentata nel corso del giudizio. La legge regionale ha finito per classifi-

sebbene le Linee guida nazionali costituissero un atto *sui generis* dal punto di vista delle fonti del diritto, esse già contenevano in nuce la prevalenza della normativa statale. Da un lato, la preliminare approvazione di esse da parte dei rappresentanti degli enti riuniti nella Conferenza unificata senza dubbio attenuava tale prevalenza. Dall'altro lato, da allora non è stato messo in dubbio – se non forse in parte con la soluzione del 2021, incentrata sulla legge regionale – l'obbligo per le Regioni di rispettare i criteri stabiliti dalla legislazione statale nell'identificazione delle aree idonee e oggi delle zone di accelerazione¹⁴⁷. In ragione di ciò, la questione delle competenze legislative di Stato e Regioni con riguardo alle FER sarà ripresa e approfondita, sulla base della giurisprudenza costituzionale recente, nel sottoparagrafo successivo.

4.2. Le Linee guida nazionali del 2010

È stato più volte messo in evidenza in dottrina che il notevole ritardo nell'adozione delle Linee guida nazionali aveva creato una grave incertezza sulla disciplina delle FER, che si era protratta per circa sette anni¹⁴⁸. La conseguenza era stata la

care «la quasi totalità del proprio territorio come 'area non idonea' all'installazione di impianti FER, includendo in tale classificazione anche le aree che risultavano essere idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021». Il combinato disposto delle suddette previsioni della legge regionale e dei relativi allegati – il T.A.R. Lazio ha osservato – identificano «una sterminata casistica di aree vietate, con un elenco di 45 pagine, definite peraltro sulla base di astratte esigenze di protezione non specificamente riferite a luoghi concreti». Nel complesso, queste norme vietano l'installazione e l'esercizio di impianti FER in circa il 98% del territorio regionale. Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, (ord.) sez. III, 17 aprile 2025, n. 9164, rispettivamente parr. 11 e 95-97. Tra l'altro, un mese prima di questa ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, quest'ultima si era pronunciata su una precedente legge della Sardegna (legge regionale 3 luglio 2024, n. 5). La Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 di questa legge, che aveva vietato l'installazione di impianti FER nelle more dell'emanazione della legge regionale n. 20/2024 al dichiarato fine della tutela del paesaggio e dell'ambiente. Cfr. Corte cost., 11 marzo 2025, n. 28, in *Riv. giur. ed.*, 2025, 3, I, 312 ss., in part. 316-318. Su questa sentenza, cfr. F.G. Albinini, *Il bilanciamento tra produzione di energia rinnovabile e tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, 4, 468-470 ed E.C. Sansotta, *La localizzazione degli impianti FER «nel paesaggio». Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 2025, 5.

¹⁴⁷ Di recente, il Consiglio di Stato ha dichiarato illegittime due delibere della Giunta della Regione Piemonte del 2023 disponendone l'annullamento, nella parte in cui esse stabilivano il divieto di installazione di impianti fotovoltaici nelle «aree agricole piemontesi di elevato interesse agronomico». Secondo il Consiglio di Stato, quelle delibere violavano l'art. 20, commi 1, 6 e 8 del d.lgs. n. 199/2021. Esse, infatti, delineavano «un regime differenziale ed escludente per gli impianti fotovoltaici 'a terra', impedendone la collocazione anche nelle aree dichiarate idonee dal legislatore a mente del citato art. 20, comma 8». Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2025, n. 6160, par. 7.5.

¹⁴⁸ Cfr., *ex multis*, L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 15. Cfr. altresì N. Durante, *La non idoneità delle aree e dei siti all'installazione di impianti di produzione di energia alternativa*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 5, II, 229, il quale ha sottolineato come il suddetto ritardo avesse costretto le Regioni «ad esporsi, a tutela del proprio territorio, con soluzioni tampone, sistematicamente demolite in sede di controllo giurisdizionale». L'autore ha proseguito ricordando come, in una sentenza del 2010, la Corte costituzionale avesse sostanzialmente segnalato al legislatore la necessità di una soluzione urgente. Il riferimento è a Corte cost., n. 119/2010, cit., 251, dove

formazione di una legislazione regionale complessivamente frammentaria e disomogenea¹⁴⁹. Essa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in numerose sentenze e con riguardo a molteplici aspetti della disciplina delle FER soprattutto dalla Corte costituzionale ma anche dal giudice amministrativo, quando le violazioni al diritto europeo o a quello interno erano compiute da un provvedimento amministrativo. Tali aspetti hanno incluso l'ambito di applicazione della semplificazione amministrativa e l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti FER sul territorio regionale¹⁵⁰. Quanto all'individuazione di tali aree dopo l'adozione delle Linee guida nazionali, le leggi regionali potevano essere dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per la violazione di previsioni e criteri stabiliti dalle Linee guida nazionali stesse da un punto di vista sostanziale ovvero procedurale¹⁵¹.

Negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 2001, lo Stato aveva emanato norme, contenute in decreti-legge, dirette a garantire l'effettività dell'erogazione del servizio di energia elettrica e, quindi, la copertura del fabbisogno nazionale mediante la produzione della quantità di energia all'uopo necessaria. Tali norme, che erano state dettate per ragioni di emergenza ma che sono state in seguito stabilizzate dal legislatore, hanno attribuito al ministro competente il potere di autorizzare l'esercizio degli impianti con la maggiore capacità di generazione di energia¹⁵². Se ne è ricavato, quindi, uno «spostamento ver-

la Consulta faceva notare come il ritardo in questione costituisse un impedimento preventivo all'esercizio del potere delle Regioni di definire autonomi criteri, conformi a quelli nazionali, per il corretto inserimento degli impianti FER sul territorio di propria competenza.

¹⁴⁹ In questi termini, cfr. L. Ricci, *Procedure autorizzative*, cit., 896. Analogamente, cfr. S. Quadri, *Energia sostenibile*, cit., 172-173 e A. Maestroni, *Pronunce della Corte costituzionale e del giudice amministrativo in materia di energia da fonti rinnovabili tra tutela ambientale e concorrenza*, in A. Maestroni, M. de Focatiis (a cura di), *Politica energetica, regolazione e mercato*, Milano, 2012, 72.

¹⁵⁰ Dato che le sentenze della Corte costituzionale a cui si fa riferimento sono state analizzate con una certa frequenza dalla dottrina, si ritiene sufficiente rinviare agli studiosi che se ne sono occupati. Cfr. F. Di Dio, *Energia eolica. Eolico e regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, Nota a Corte Cost., sentenza 29 maggio 2009, n. 166, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 931-933, N. Durante, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 75-77, Id., *La non idoneità delle aree*, cit., 228-230, M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 243-244 e 268, M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 79-80 e G. De Giorgi, *Le procedure integrate*, cit., 222-223. Cfr. altresì A. Maestroni, *ivi*, 73-78 e 83-87, che si è soffermato anche sulla giurisprudenza amministrativa.

¹⁵¹ Ad esempio, in una sentenza del 2011, la Corte costituzionale ha ritenuto alcune previsioni di una legge regionale del Molise in contrasto con l'Allegato 3 alle Linee guida nazionali, ai sensi del quale le Regioni potevano individuare soltanto «specifici siti» che esse ritenessero non idonei alla realizzazione di impianti FER rientranti in tipologie e/o aventi dimensioni predeterminate. Le norme regionali censurate invece avevano stabilito in sostanza «un divieto generalizzato e indiscriminato di localizzazione» degli impianti FER. Inoltre, esse avevano identificato le aree non idonee «senza una adeguata e preventiva istruttoria che tenesse conto dei diversi interessi coinvolti», come invece richiesto dalle Linee guida nazionali. Cfr. Corte cost., n. 308/2011, par. 3.3. Analogamente, cfr. più di recente, Id., n. 86/2019, cit., parr. 2.8.2, 3.1.2. e 3.2. Sul dovere di istruttoria in base alle circostanze del caso concreto, cfr. altresì, Id., 30 luglio 2021, n. 177, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 5, I, 1459.

¹⁵² Cfr. *supra*, nt. 89. Nella sentenza n. 383/2005, la Corte costituzionale ha compreso il potere del ministro competente di autorizzare l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza supe-

so il centro» delle funzioni legislative e amministrative concernenti la produzione di energia elettrica, nonché la modifica e il potenziamento dei relativi impianti, ovvero altri segmenti del servizio pubblico¹⁵³. In una sentenza del 2004, la Corte costituzionale ha evidenziato come le esigenze di unitarietà della materia dell'energia in generale e del settore dell'energia elettrica in particolare giustificano la prevalenza dello Stato sulle Regioni, soprattutto in base alla *ratio* della chiamata in sussidiarietà illustrata in precedenza¹⁵⁴. Quella stessa sentenza ha affermato la necessità di un'intesa in senso forte con la Regione sul cui territorio è ubicato l'impianto da autorizzare come condizione per il rilascio dell'autorizzazione unica da parte del ministro competente¹⁵⁵. Lo stesso vale per la formazione delle decisioni che incidono sulle attribuzioni di tutti gli enti del governo territoriale diversi dallo Stato: essa richiede il raggiungimento di un'intesa all'interno della Conferenza unificata. Per questa ragione, come si è già sottolineato, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme regionali che, nei sette anni trascorsi tra il d.lgs. n. 387/2003 e l'adozione delle Linee guida nazionali avevano disciplinato autonomamente l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti FER. Infatti, tale scelta poteva essere compiuta solo a seguito dell'emanazione delle Linee guida nazionali¹⁵⁶.

In dottrina, è stato sostenuto che la competenza legislativa relativa alle FER può essere inclusa in parte in quella esclusiva statale sulla tutela dell'ambiente e in parte in quella concorrente riguardante il settore energetico in senso proprio¹⁵⁷, anche se la Corte costituzionale ha tradizionalmente optato per la seconda¹⁵⁸. In effetti, come sottolineato dalla sentenza n. 383/2005 della Corte costituzionale

riore a 300 MW, anche in deroga ai limiti massimi delle emissioni in atmosfera e degli scarichi termici, nella materia della tutela dell'ambiente, prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Questa materia rientra tra quelle conferite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Le Regioni, quindi, non potevano invocare la necessità del ricorso ai meccanismi attuativi dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, segnatamente al sistema delle conferenze. Cfr. Corte cost., n. 383/2005, cit., 3714-3715. Al riguardo, cfr. F. Donati, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, cit., 48-49 e 53.

¹⁵³ Cfr. Corte cost., n. 248/2006, cit., 433, secondo cui se un'autorizzazione deve essere rilasciata dal ministro competente, come quella per gli impianti facenti parte della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, «non può spettare alla Regione alcun potere di autorizzazione in sanatoria».

¹⁵⁴ Il riferimento è a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, in *Cons. Stato*, 2004, I, 2, 30-32. Al riguardo, cfr. F. Di Porto, F. Silva, *Riformare le utilities è difficile: il caso elettrico italiano*, in *Merc. conc. reg.*, 2005, I, 26-27, S. Musolino, *Il sistema elettrico nazionale*, cit., 299 e F. Donati, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, 43-45.

¹⁵⁵ Cfr. Corte cost., n. 6/2004, cit., 32. Il riferimento è, in questo caso, alla Conferenza Stato-Regioni, disciplinata dagli artt. 2 ss. del d.lgs. n. 281/1997. Cfr. altresì S. Musolino, *loc. ult. cit.* e R. Bin, G. Petruzzella, *Diritto pubblico*, cit., 197.

¹⁵⁶ Cfr. N. Durante, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 75.

¹⁵⁷ In questi termini, cfr. E. Orlando, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, cit., 206.

¹⁵⁸ Cfr. Corte cost., sentenza 5 aprile 2018, n. 69, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 3, I, 585-586, su cui F. Boezio, C. Galdenzi, *Sulla competenza legislativa delle regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 2, 337.

più volte menzionata, il macrosettore dell'energia rientra «prevalentemente» nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni¹⁵⁹. In una sentenza del 2011, la Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 costituiva espressione di quei principi fondamentali che, nell'ambito di questa materia, spetta allo Stato determinare¹⁶⁰. Il comma 10 di questo articolo richiedeva l'adozione delle Linee guida nazionali al fine di dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. La Corte costituzionale ha affermato che le Regioni potevano individuare le aree non idonee agli impianti FER solo dopo che i principali interessi pubblici coinvolti, segnatamente quelli alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio – inteso in senso ampio – oltre a quello propriamente energetico¹⁶¹, fossero stati attentamente bilanciati in modo da garantire il rispetto delle attribuzioni di tutti i livelli di governo. La sede istituzionale in grado di fornire questa garanzia e, quindi, di dare attuazione al principio di leale collaborazione era – ed è tuttora – la Conferenza unificata¹⁶². Le Regioni possono compiere scelte tanto legislative quanto amministrati-

¹⁵⁹ Cfr. Corte cost., n. 383/2005, cit., 3712.

¹⁶⁰ Cfr. M. De Lucia, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, cit., 638. Il riferimento è a Corte cost., 9 novembre 2011, n. 308, par. 2, che ha attribuito questa natura giuridica ai commi 3, 4 e 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Con riguardo al comma 10 in particolare, la sentenza (par. 3.2), basandosi sulla propria precedente giurisprudenza, ha sottolineato come questa disciplina costituisse un equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato sull'ambiente e sul paesaggio e quella concorrente in materia di energia. Un tale equilibrio richiede – la Corte ha proseguito – una valutazione congiunta da parte di tutti gli enti del governo territoriale e ciò giustifica la previsione dell'intesa nella Conferenza unificata. La sentenza ha fatto riferimento a Id., 21 ottobre 2011, n. 275, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 6, I, 1497, e 15 giugno 2011, n. 192, ivi, 5, I, 2011, 1147-1148, che hanno affermato la necessità di «una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione». Analogamente, Id., 6 novembre 2009, n. 282, par. 3 e 4.1. In un'altra sentenza, la Corte costituzionale ha precisato che la natura di principi fondamentali riconosciuta alle previsioni dell'art. 12 comportava che esse non ammettessero eccezioni ma che, al contrario, dovessero essere applicate in modo uniforme sul territorio nazionale. Cfr. Id., 20 aprile 2012, n. 99, in *Riv. giur. ed.*, 2012, n. 3, I, 559. Analogamente, più di recente, cfr. Id., n. 69/2018, cit., 585, n. 286/2019, cit., 178-180, n. 77/2022, cit., 324.

¹⁶¹ La Corte costituzionale ha affermato che, sebbene non possano essere trascurati gli interessi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, il principale interesse su cui si fonda la disciplina concernente l'individuazione delle aree non idonee agli impianti FER è quello «alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali». Corte cost., n. 282/2009, cit., par. 3. Sui primi interessi, cfr. invece Id., 29 maggio 2009, n. 166, par. 6, con riguardo all'annosa questione dell'incidenza degli impianti eolici su di essi. Sul necessario bilanciamento – da compiere in concreto – di tutti questi interessi, nonostante il *favor* legislativo nei confronti dell'installazione degli impianti FER a livello tanto europeo quanto interno, cfr. Id., 5 giugno 2020, n. 106, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 4, I 766-767.

¹⁶² In questo senso, è stato sostenuto che la primaria espressione della legislazione statale nel settore delle FER è costituita dalla disciplina del procedimento da svolgere per addvenire a decisioni concordate tra i vari livelli di governo. Cfr. M. De Lucia, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, cit., 643 e M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 208-209 nt. 9. È stato altresì osservato che alla possibile obiezione della maggiore idoneità degli aspetti procedurali a essere compresi nella legislazione di dettaglio anziché in quella di principi si può replicare sottolineando come, in questo caso, la competenza statale trovi comunque fondamento nella *ratio* della chiamata in sussidiarietà. Cfr. M. Santini, *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli territoriali: le linee guida della Conferenza Unificata*, in *Urb. app.*, 2011, 3, 289. Analogamente, cfr.

ve che tengano conto delle specificità del territorio di propria competenza, nella misura in cui quelle scelte siano compatibili con i principi e criteri dettati dalle Linee guida nazionali. In particolare, prima delle modifiche apportate alla legislazione statale sugli impianti FER dal decreto legislativo che ha dato attuazione alla direttiva RED II¹⁶³, era previsto che le Regioni individuassero le aree non idonee a tal fine in un piano. Esso doveva garantire il bilanciamento – quindi, il coordinamento – tra l'interesse energetico e gli altri interessi rilevanti, soprattutto quelli alla tutela dell'ambiente e del paesaggio¹⁶⁴.

Le Linee guida nazionali hanno natura normativa, come ha riconosciuto la Corte costituzionale. Una parte della dottrina ha contestato questa qualificazione in ragione del carattere atipico delle linee guida nell'ambito del sistema delle fonti previsto dall'ordinamento italiano¹⁶⁵. Tuttavia, questa natura giuridica si ricava piuttosto agevolmente dalla legislazione statale stessa. Infatti, un autorevole studioso, pur criticando il ricorso a questo tipo di atto, ha ammesso che il legislatore ha inteso le Linee guida nazionali come «la cornice necessaria nel cui ambito sviluppare ogni successivo intervento rimesso alla competenza regionale»¹⁶⁶. Quindi, appare più pragmatica la tesi che, partendo proprio da questa funzione delle Linee guida nazionali, le ha considerate come norme interposte¹⁶⁷. A ogni modo, la Corte costituzionale non solo ha riconosciuto natura normativa – quindi, regolamentare – alle Linee guida nazionali ma ha altresì affermato che esse sono vincolanti nei confronti delle Regioni, in ragione della loro funzione di integrare le

G.F. Cartei, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in Id. (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, 67-68.

¹⁶³ D.lgs. 8 novembre 2021 n. 199.

¹⁶⁴ I limiti stabiliti dalla legislazione statale, che quindi operavano nei confronti della discrezionalità degli organi regionali, erano la coerenza con quanto eventualmente disposto al riguardo dal piano paesaggistico e il rispetto della quota di produzione di energia elettrica mediante le FER in virtù del *burden sharing*. Cfr. Corte cost., n. 177/2021, loc. cit., che ha fatto riferimento al par. 17.1-2 delle Linee guida nazionali.

¹⁶⁵ Cfr. A. Moscarini, *Linee guida statali e legislazione concorrente*, Nota a Corte cost., sentenza 17 dicembre 2013, n. 307, in *Giur. cost.*, 2013, 6, 4923-4924. In precedenza, cfr. F. Di Dio, *Energia eolica. Eolico e regioni*, cit., 933-934, il quale in particolare ha escluso che una tale fonte atipica potesse essere ritenuta legittima per dettare una disciplina che costituiva espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, come invece affermato dalla Corte costituzionale. Una tesi in un certo senso contraria a quella suddetta e compatibile invece con quella della Consulta è stata sostenuta da L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 113, che ha definito le Linee guida nazionali come «atti di carattere sub-secondario». Egli le ha considerate legittime, nonostante il carattere atipico, nella misura in cui esse siano ricondotte non alla materia di legislazione concorrente dell'energia ma a quella di legislazione statale esclusiva dell'ambiente o comunque a un'altra materia di carattere trasversale.

¹⁶⁶ Cfr. G. de Vergottini, *Il governo delle energie rinnovabili*, cit., 20 (corsivo in originale) e 23-24, dove egli ha ritenuto le Linee guida nazionali inidonee a vincolare il legislatore regionale e quindi a costituire la suddetta cornice giuridica, in ragione della impossibilità di una loro equiparazione a previsioni di legge.

¹⁶⁷ Cfr. M. De Lucia, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, cit., 641 e N. Durante, *La non idoneità delle aree e dei siti*, cit., 230-231.

previsioni dettate dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e del loro carattere tecnico¹⁶⁸. Questo orientamento si è progressivamente consolidato¹⁶⁹. Le Linee guida nazionali, nel dare attuazione a una legislazione statale che determina i principi fondamentali nella materia dell'energia, assolvevano la medesima funzione di quella legislazione statale. Le prime, quindi, potevano essere ritenute capaci di esprimere tali principi, dato che questi ultimi devono essere rispettati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale¹⁷⁰. Se ne ricava che l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, le Linee guida nazionali e le modifiche apportate al primo dagli artt. 4 ss. del d.lgs. n. 28/2011 si sono fondati tutti sulla medesima *ratio*: stabilire principi fondamentali in materia di energia nell'ordinamento italiano¹⁷¹.

Ciononostante, alcune critiche hanno continuato a essere avanzate. In primo luogo, è stata messa in dubbio non tanto l'idoneità astratta di linee guida adottate a livello statale a determinare effetti vincolanti nei confronti della legislazione regionale quanto piuttosto la possibilità che tali effetti operino nel settore delle FER. Secondo l'argomento in questione, infatti, la disciplina degli impianti FER avrebbe carattere speciale ma non anche tecnico o, comunque, le Linee guida nazionali mancherebbero di quest'ultimo carattere¹⁷². Tuttavia, esso è stato rilevato dalla Corte costituzionale nella inidoneità quantomeno della maggior parte delle previsioni delle Linee guida nazionali a costituire l'espressione di conoscenze giuridiche¹⁷³. La dottrina costituzionalistica ammette già da molto tempo che tra le norme interposte rilevanti in un giudizio di costituzionalità vi possano essere delle regole non giuridiche¹⁷⁴. In secondo luogo, è stato sottolineato che l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti

¹⁶⁸ Il riferimento è a, rispettivamente, Corte cost., n. 275/2011, cit., 1501-1502, n. 275/2012, cit., par. 5, 17 dicembre 2013, n. 307, in *Riv. giur. ed.*, 2014, n. 1, I, 13, 27 gennaio 2014, n. 11, in *Giur. cost.*, 1, 2014, 199-201, 30 gennaio 2014, n. 13, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 2, I, 243-244. Al riguardo, cfr. G. Cozzolino, *Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e «ispessimento» del parametro del giudizio di costituzionalità. (Note a margine della sentenza n. 11 del 2014 della Corte Costituzionale)*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2014, 5-7.

¹⁶⁹ Il riferimento è a Corte cost., n. 69/2018, cit., 585-586, n. 86/2019, cit., par. 2.8.2 e 3.1.2., n. 286/2019, cit., 179, e n. 106/2020, cit., 764-765, tutte citate da C. Mainardis, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel «governo» delle energie rinnovabili*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2020, 1347 nt. 63. Analogamente, in seguito, cfr. Corte cost., 13 maggio 2022, n. 121, in *Riv. giur. ed.*, n. 4, I, 2022, 954-956 e n. 77/2022, cit., 325.

¹⁷⁰ In questo senso, cfr. Corte cost., n. 307/2013, cit., *ibidem*. Più di recente, cfr. Id., n. 86/2019, cit., par. 2.8.2., n. 106/2020, cit., 765, n. 177/2021, cit., 1458-1459, e n. 77/2022, cit., *ibidem*. Similmente, nella giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 2018, n. 5564, par. 4.3-4.4 e 4.7-4.8. In dottrina, cfr. P. Mastellone, *La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili e la tendenza «decentralizzante»: quale ruolo per lo Stato? in CERIDAP*, 2024, 1, 177.

¹⁷¹ Cfr. Corte cost., n. 286/2019, cit., 178-179, e Id., n. 121/2022, cit., 955.

¹⁷² Cfr. C. Mainardis, *Competenza concorrente e fonti secondarie*, cit., 1347-1350. Similmente, cfr., in precedenza, Cozzolino, *Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, cit., 6-8.

¹⁷³ Cfr. Corte cost., n. 11/2014, cit., par. 6.1.

¹⁷⁴ Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*⁵, vol. II, Padova, 1984, 360 e 370-372.

ti FER, anche qualora la si voglia ritenere fondata su una valutazione tecnica, si traduce nella prescrizione di una condotta giuridica. Essa incide su una serie di interessi e valori tutelati dall'ordinamento, i quali comprendono, oltre a quelli già menzionati in precedenza, l'iniziativa economica privata¹⁷⁵. Questo argomento sembra fondarsi sul rapporto tra il ruolo degli organi che rispondono a un determinato indirizzo politico-amministrativo nel compiere il bilanciamento di interessi diversi, spesso confliggenti, e quello degli organi che si devono limitare ad applicare un sapere tecnico nelle loro valutazioni¹⁷⁶. In realtà, la finalità delle Linee guida nazionali al riguardo è quella di definire semplicemente i criteri per l'identificazione delle aree non idonee da parte delle Regioni. In terzo luogo, è stata messa in dubbio la capacità del procedimento previsto dal legislatore, consistente nell'approvazione di linee guida elaborate dal governo nazionale all'interno della Conferenza unificata, di garantire un'effettiva codecisione dei livelli di governo diversi dallo Stato in questo settore¹⁷⁷. Tuttavia, la Corte costituzionale è rimasta costante nel riconoscere l'idoneità di questa sede istituzionale a garantire l'attuazione del principio di leale collaborazione¹⁷⁸.

L'allegato 3 alle Linee guida nazionali, attuativo del par. 17 delle stesse, definiva le categorie di aree e di siti che potevano essere individuati come non idonei alla localizzazione degli impianti FER da parte delle Regioni, alle quali era quindi attribuita la relativa funzione amministrativa¹⁷⁹. Le aree suscettibili di essere clas-

¹⁷⁵ Cfr. Moscarini, *Linee guida statali*, cit., 4927.

¹⁷⁶ Peraltro, è stato osservato come «tecnica e diritto siano ormai mondi a compenetrazione necessaria». Cfr. C. Videtta, *L'amministrazione della tecnica*, Napoli, 2008, 157-162, in part. 158.

¹⁷⁷ Cfr. C. Mainardis, *Competenza concorrente e fonti secondarie*, cit., 1353-1355. L'argomento in questione era già stato utilizzato in precedenza dalla dottrina. Cfr. M. De Lucia, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, cit., 643-645. Esso sembra fondarsi su M. Santini, *Le energie rinnovabili*, loc. cit.

¹⁷⁸ Cfr. Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 14, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 1, 1, 42-43, che ha fatto riferimento a Id., n. 308/2011, in *Giur. cost.*, 2011, 6, 4310. Analogamente, in seguito, cfr. Id., n. 86/2019, loc. cit., n. 106/2020, cit., 764-765, n. 177/2021, loc. ult. cit., e n. 121/2022, loc. ult. cit. È stato sostenuto che questo principio è progressivamente diventato uno dei due criteri utilizzati dalla Corte costituzionale per risolvere il problema della sovrapposizione tra loro di più materie e della conseguente interferenza di diverse competenze conferite a enti del governo territoriale diversi. L'altro criterio è quello della prevalenza di una materia sulle altre. Cfr. A. Cioffi, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 954-956.

¹⁷⁹ Cfr. N. Durante, *La non idoneità delle aree e dei siti*, cit., 232-233 e V. Capuzza, *Il diritto per l'ambiente nella normativa internazionale, europea e italiana*, in R. Rota, *Lezioni*, cit., 74-76. Un elemento comune ad alcune di tali categorie era il notevole interesse storico, artistico, archeologico, paesaggistico, o culturale in generale di determinate aree, solitamente certificato dall'apposizione di un vincolo amministrativo su di esse, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) o comunque dal riconoscimento a livello sovranazionale o internazionale. Al riguardo, assumevano rilievo – rispettivamente – le aree incluse nella rete Natura 2000, ai sensi delle direttive uccelli e habitat, e i siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale, redatta e aggiornata dall'UNESCO. In tutti questi casi, le Regioni erano espressamente legittimate a classificare come aree non idonee anche quelle contermini al perimetro dei vincoli suddetti. Inoltre, tra le aree ritenute a priori non idonee vi erano quelle affette da dissesto o rischio idrogeologico e per questa ragione comprese negli appositi piani delle autorità di bacino, nonché quelle la cui incompatibilità con la realizzazione degli impianti FER si ricavava dalla loro inclusione nell'elenco di zone previsto dall'art. 142 del codice dei beni culturali e del

sificate dalle Regioni come non idonee comprendevano quelle agricole in cui erano svolte attività concernenti prodotti agro-alimentari o vitivinicoli, solitamente certificati da marchi di qualità riconosciuti all'interno dell'Ue¹⁸⁰. Mentre le Regioni dovevano adeguare, entro un certo termine, la propria legislazione e i propri atti amministrativi alla disciplina dettata dalle Linee guida nazionali, pena l'applicazione diretta di quella disciplina, a esse era assegnato un termine più ampio per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti FER. Questo termine era a sua volta connesso a un decreto di competenza dell'allora Ministro dello sviluppo economico¹⁸¹, effettivamente emanato nel 2012. Esso aveva la finalità di definire il *burden sharing*, cioè la ripartizione tra le Regioni della quantità di energia prodotta mediante FER al fine di garantire il raggiungimento delle soglie richieste dall'Ue¹⁸². Nelle more dell'adozione del decreto ministeriale, le Regioni potevano intervenire mediante atti di indirizzo, regolamentari o legislativi a seconda dei casi¹⁸³. Tra il 2011 e il 2012, il legislatore statale si è altresì occupato dell'accesso agli incentivi per l'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree agricole, prima limitandolo e poi escludendolo radicalmente¹⁸⁴. Nel complesso, i criteri sopra menzionati possono ritenersi oggi superati, quantomeno nella misura in cui la legislazione statale del 2021 ha non solo seguito un diverso approccio alla

paesaggio. Tali zone sono dirette a tutelare vari interessi, principalmente connessi ai beni culturali, naturalistici o forestali. Per un riferimento all'individuazione delle aree non idonee agli impianti FER nella prospettiva di questo articolo, cfr. P. Forte, F.R. Rota, sub *art. 142*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*³, Milano, 2019, 1253 e 1267-1268.

¹⁸⁰ Per un riferimento a quest'ultima categoria, cfr. G. Manfredi, *I limiti all'insediamento*, cit., 5-6 e Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole*, cit., 303.

¹⁸¹ I due termini, fissati in 90 giorni dall'entrata in vigore delle Linee guida nazionali e in 180 giorni dall'emanazione del decreto ministeriale in questione, erano stabiliti – rispettivamente – dai parr. 18.4 e 17.3 delle Linee guida nazionali. Il par. 17.3 doveva essere letto congiuntamente con il par. 17.2., che faceva riferimento sia al *burden sharing* sia a un apposito atto di programmazione (o pianificazione), a cui era espressamente attribuita una duplice finalità: sia garantire il soddisfacimento dell'onere, cioè del *burden sharing*, sia individuare le aree non idonee agli impianti FER.

¹⁸² Cfr. G.F. Cartei, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, cit., 63 e 65-66. Il riferimento è al d.m. 15 marzo 2012. In ragione degli obiettivi di produzione di energia elettrica mediante le FER imposti a livello europeo e della loro distribuzione tra le Regioni in base alle loro diverse caratteristiche, si è parlato in dottrina di una «localizzazione di risultato». Cfr. F. De Leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica, tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 905-909; M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 92 e 152. Cfr. altresì A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 15 e S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee*, cit., 708-709.

¹⁸³ Per una rassegna dell'adeguamento compiuto dalle varie Regioni, nel periodo immediatamente successivo all'emanazione delle Linee guida nazionali, mediante deliberazione del Consiglio o della Giunta regionale, regolamento o legge, cfr. L. Bitto, *Le linee guida e le regioni*, in *Autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili*, cit., 47-49 e, più ampiamente, L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 131-138.

¹⁸⁴ Il riferimento è – rispettivamente – all'art. 10, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 28/2011 e all'art. 65, comma 1, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Al riguardo, cfr. G. Manfredi, *I limiti all'insediamento*, cit., 6 e S. Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole*, cit., 304.

localizzazione degli impianti FER ma ha altresì richiesto un aggiornamento delle Linee guida nazionali, che peraltro potrebbe anche rimanere sulla carta¹⁸⁵.

4.3. *I principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER*

Le modifiche a cui si è appena fatto riferimento sono state apportate dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021. Come è stato efficacemente sintetizzato, si è passati da una individuazione «in negativo» a una «in positivo» delle aree in cui gli impianti FER possono essere collocati. Infatti, in precedenza, alle Regioni era attribuito il compito di individuare le aree e i siti non idonei a tal fine. L'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 ha rovesciato la prospettiva, affidando alle Regioni e alle Province autonome il compito di identificare le aree e i siti idonei¹⁸⁶. A questa scelta legislativa, diretta a garantire una semplificazione e un'accelerazione dei procedimenti autorizzatori per gli impianti in questione, è stata attribuita in dottrina una valenza quasi rivoluzionaria e le si è riconosciuta, nel complesso, una sorta di apertura di credito circa la possibilità di conseguire effettivamente tali finalità¹⁸⁷. In realtà, la portata innovativa di questa scelta è solo parziale.

Secondo l'Allegato 3 alle Linee guida nazionali, l'individuazione delle aree non idonee agli impianti FER non poteva consistere meramente in un «divieto preliminare» alla loro installazione, definito dalla Regione. Tale individuazione, oltre a perseguire le finalità suddette, doveva essere intesa come un mezzo capace di far emergere «opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio». Coerentemente, le aree e i siti non idonei non potevano avere come ambito «porzioni significative del territorio» ovvero riguardare «zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico». La tutela di questi interessi pubblici, allo stesso tempo, era il necessario fondamento delle scelte regionali circa l'individuazione delle aree, le quali dovevano basarsi «esclusivamente su criteri tecnici oggettivi». Questi ultimi dovevano far riferimento alle caratteristiche del territorio in generale e di quel determinato sito in particolare. D'altra parte, le Linee guida nazionali obbligavano le Regioni a svolgere «un'apposita istruttoria» sulla normativa e sugli eventuali vincoli amministrativi concernenti i suddetti interessi pubblici, nonché altri interes-

¹⁸⁵ Cfr. *supra*, par. 4.2 e *infra*, par. 5.

¹⁸⁶ Cfr. A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 14-15. Analogamente, cfr. E. Brutti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1779 ed A. Persico, *Aree agricole ed energia da fonti rinnovabili: un binomio problematico*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 2, II, 196.

¹⁸⁷ Cfr. F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel «nuovo ordinamento» dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2022, 1, 97 e S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee*, cit., 707 e 710.

si: le tradizioni agroalimentari locali, la biodiversità e il paesaggio rurale. L'Allegato 3 attribuiva alle Regioni il potere di includere, mediante appositi atti di programmazione, tra le aree non idonee quelle «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio», purché ciò riguardasse solo la «installazione di specifiche tipologie di impianti». In altri termini, secondo le Linee guida nazionali, l'individuazione di aree non idonee da parte delle Regioni non equivaleva alla previsione di «divieti aprioristici e assoluti» all'installazione di impianti FER, ma segnalava soltanto una elevata probabilità dell'adozione di un diniego a conclusione del procedimento autorizzatorio¹⁸⁸. Come osservato dalla Corte costituzionale in una sentenza del 2022, tali aree si sostanziano in «meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio»¹⁸⁹. Dopotutto, i criteri definiti dalle Linee guida nazionali erano stati concepiti come diretti a garantire il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, sebbene l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 facesse espresso riferimento solo agli impianti eolici come quelli nei quali si poteva verificare un conflitto tra l'interesse energetico e quello alla tutela del paesaggio¹⁹⁰. Un discorso analogo valeva – e vale tuttora – per la tutela del territorio quale interesse pubblico inteso in senso ampio. In questa prospettiva, devono essere adeguatamente considerati la riduzione del consumo di suolo, con la conseguente preferenza per le aree già edificate ovvero per i siti industriali dismessi, le tradizioni agroalimentari locali e il paesaggio rurale, con specifico riguardo agli impianti FER da ubicare nelle aree agricole¹⁹¹. Era altresì prevista espressamente la facoltà per le Regioni di tenere in adeguata considerazione eventuali «elevate concentrazioni di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nella medesima area vasta prescelta per la localizzazione» e i rapporti con altri progetti, piani e programmi in quest'ultima¹⁹².

Tuttavia, come è stato sottolineato, due delle novità introdotte dal d.lgs. n. 199/2021, segnatamente dall'art. 22, hanno effettivamente aumentato la semplificazione. In primo luogo, sugli impianti FER da realizzare nelle aree individuate come idonee è previsto un parere obbligatorio ma non vincolante dell'autorità com-

¹⁸⁸ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 620-621, che ha fatto riferimento al par. 17.1 delle Linee guida nazionali.

¹⁸⁹ Corte cost., n. 121/2022, *loc. ult. cit.*

¹⁹⁰ Cfr. M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 222. Analogamente, cfr. M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 72, la quale ha sostenuto che la contrarietà alla realizzazione di progetti concernenti impianti eolici presuppone una «assolutizzazione dell'interesse paesaggistico rispetto a quello ambientale anziché in un loro reciproco bilanciamento, come richiesto, peraltro, dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale pronunciatasi sulla questione». Cfr. altresì, in precedenza, V. Molaschi, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 5-6, II, 171 ss.

¹⁹¹ Cfr. E. Orlando, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, cit., 225-226. Analogamente, con riferimento al par. 16.4 delle Linee guida nazionali, cfr. F. Arecco, *Le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili*, cit., 29-30.

¹⁹² Il riferimento è, in particolare, al par. 17.1-2, delle Linee guida nazionali e all'Allegato 3, lett. a) e d)-f). Al riguardo, M. Ragazzo, *Le politiche sull'energia*, cit., 238-240.

petente in materia paesaggistica. In secondo luogo, qualora quest' autorità non renda il parere entro il termine predeterminato, esso si intende espresso in senso favorevole alla realizzazione dell'impianto. Si applica, quindi, il silenzio assenso tra amministrazioni. È stata altresì ridotta a un terzo la durata del procedimento relativo all'autorizzazione unica in questi casi¹⁹³. In realtà, però, quest'ultima modifica persegue più propriamente la finalità dell'accelerazione dei procedimenti nel settore delle FER.

Dal combinato disposto dell'art. 20, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 199/2021, si ricavava sia l'attribuzione del potere di individuazione delle aree idonee alle Regioni mediante una legge, che era tenuta a dare attuazione a principi e criteri definiti dallo Stato. Si prevedeva che tale definizione avvenisse con uno o più decreti ministeriali, ai quali era richiesto di considerare la tutela di una serie di interessi pubblici e alcune priorità predeterminate. Quanto ai primi, il legislatore identificava i beni culturali e il paesaggio, le aree agricole e forestali, la qualità dell'aria e dei corpi idrici. Quanto alle seconde, esse consistevano nella precedenza da accordare alle superfici di strutture già edificate, come capannoni industriali e parcheggi, e alle aree aventi una destinazione industriale o simile, quindi artigianale o commerciale. Un altro criterio implicava la verifica dell'idoneità di aree, comprese le superfici agricole, non utilizzabili per altri scopi, cioè insuscettibili di altre destinazioni. Con riguardo a queste aree, si potrebbe parlare di una idoneità residuale *ex lege*. Inoltre, la discrezionalità delle Regioni era limitata dal principio di «minimizzazione degli impatti» su alcuni degli interessi sopra menzionati – segnatamente, l'ambiente, il territorio, i beni culturali e il paesaggio – quindi dall'applicazione del principio di proporzionalità, declinato nel settore (o nella materia) delle FER. Tuttavia, lo Stato italiano doveva e deve tuttora pur sempre garantire il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione entro il 2030 stabiliti dall'Ue. A tal fine, il legislatore statale ha previsto due forme di incentivazione pubblica da accordare come vantaggio derivante dalla installazione di un impianto FER nelle aree idonee. Il primo è costituito dai veri e propri incentivi di tipo economico, previsti da molto tempo sotto forma di tariffe: la collocazione di un impianto FER in una di tali aree comporta un accesso prioritario a queste ultime. Il secondo consiste nelle semplificazioni procedurali disciplinate dall'art. 22 con riguardo alle funzioni dell'autorità competente in materia paesaggistica¹⁹⁴.

L'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 ha predeterminato alcune categorie di aree idonee, destinate a valere *ex lege* come tali, per quanto originariamente soltanto nelle more dell'adozione del decreto o dei decreti ministeriali con funzione attuativa della legislazione statale. Alcune di tali categorie richiamano –

¹⁹³ Cfr. S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee*, cit., 710-711. Cfr. altresì A. Travi, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., 37-38.

¹⁹⁴ Cfr. A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 21-22.

almeno in parte – gli interventi soggetti alla PAS¹⁹⁵. Un'altra categoria consiste nei siti contaminati oggetto di bonifica, per come disciplinati dal codice dell'ambiente¹⁹⁶. Tuttavia, la categoria più interessante, per le modifiche intervenute, è quella concernente le aree agricole. Esse erano originariamente qualificate come idonee *ex lege* alla installazione di impianti fotovoltaici, anche costituiti da moduli collocati a terra, e di quelli per la produzione di biometano, purché in quelle aree non sussistessero vincoli culturali. Tuttavia, il perimetro di tali aree agricole non poteva distare più di 500 metri dalle zone D nella pianificazione urbanistica comunale o comunque da un impianto o stabilimento produttivo¹⁹⁷. Con riguardo a questa previsione, è stato sostenuto che essa rientrasse «in un processo di dequotazione della tutela degli interessi pubblici espressi nell'area agricola in favore dell'interesse energetico»¹⁹⁸. Nel 2024, il legislatore ha ridotto l'ambito di applicazione di questa categoria con la dichiarata finalità di limitare l'uso del suolo agricolo¹⁹⁹. In particolare, è stato previsto che l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra nelle zone qualificate come agricole dagli strumenti urbanistici comunali è consentita solo in alcuni casi²⁰⁰. Tuttavia, il legislatore ha altresì individuato delle eccezioni all'ambito di applicazione di questi limiti, che riguardano progetti da realizzare nelle aree (o zone) agricole. In tali casi, quindi, il legislatore ha stabilito a priori la prevalenza dell'interesse alla realizzazione e diffu-

¹⁹⁵ In particolare, due tipologie di aree vengono in rilievo. In primo luogo, il riferimento è ai siti in cui sono già ubicati impianti FER della medesima tipologia, cioè che effettuano la conversione in elettricità partendo dalla medesima energia alternativa, e nei quali sono compiute modifiche sostanziali agli impianti stessi, segnatamente rifacimenti o ricostruzione integrale, purché l'aumento dell'area occupata non superi il 20%. In secondo luogo, una categoria comprende le aree in cui si trovino cave e miniere cessate, abbandonate o in stato di degrado ambientale ovvero porzioni di esse non suscettibili di ulteriore sfruttamento.

¹⁹⁶ Il riferimento è agli artt. 239 ss. del codice dell'ambiente. Al riguardo, di recente, cfr. P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, cit., 241 ss.

¹⁹⁷ Il riferimento è all'art. 20, comma 8, lett. *c-ter*), nn. 1-2, del d.lgs. n. 199/2021. Per una recente applicazione di questa previsione nella giurisprudenza amministrativa, cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 20 febbraio 2025, n. 550, in *Riv. giur. ed.*, 3, I, 365 ss., in part. 367-368.

¹⁹⁸ A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 23.

¹⁹⁹ Il riferimento è all'art. 5 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63 (noto anche come decreto agricoltura), convertito dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, che ha aggiunto il comma 1-*bis* nell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021. Peraltro, il T.A.R. Lazio ha di recente dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate alcune questioni di legittimità costituzionale concernenti sia l'art. 5 del d.l. n. 63/2024 sia l'art. 2, comma 2, primo periodo, del TUFER per violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, comma 1, Cost., anche in relazione alla direttiva RED II, come modificata dalla direttiva RED III. Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9167.

²⁰⁰ In primo luogo, con riguardo agli interventi che evocano l'ambito di applicazione della PAS, non deve esservi l'aumento della superficie occupata dall'impianto FER a seguito delle modifiche a esso apportate. Quanto invece alle cave e alle discariche, le prime devono essere state già oggetto di ripristino ambientale o quantomeno essere dotate di un piano di coltivazione che sia già terminato. Tuttavia, la legge di conversione del decreto agricoltura ha introdotto un regime transitorio, che ha escluso l'applicazione dei limiti appena indicati ai procedimenti autorizzatori o propriamente ambientali, come quelli relativi alla VIA, in corso di svolgimento ovvero già conclusi alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

sione degli impianti FER su quello al contenimento del consumo di suolo²⁰¹. Lo stesso vale per gli impianti agrivoltaici, purché siano rispettati alcuni requisiti²⁰².

4.4. *Il decreto ministeriale del 2024 sulle aree idonee e il testo unico FER*

Il decreto ministeriale sulle aree idonee (d'ora in avanti – DAI) e il TUFER hanno compiuto un passo importante nella direzione tanto dell'adeguamento al diritto europeo quanto nella razionalizzazione del quadro legislativo e regolamentare vigente nel settore delle FER. Il primo, diretto a dare attuazione ai principi e criteri stabiliti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, è stato adottato dal MASE, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, nel giugno 2024²⁰³. Lo scopo ultimo del DAI è garantire il raggiungimento delle soglie e l'attuazione delle norme contenute nel pacchetto europeo *Fit for 55* e nel piano *REPower EU*. Tuttavia, l'art. 1, comma 1, del DAI ha formalmente previsto una duplice finalità. La prima è consistita nella «ripartizione fra le regioni e le province autonome dell'obiettivo nazionale al 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW mediante FER rispetto al 31 dicembre 2020». Quindi, essa ha fatto riferimento al concetto di *burden sharing*, come l'art. 2 DAI ha chiarito. Quanto alla seconda, il DAI intendeva stabilire principi e criteri direttivi a cui le Regioni si sarebbero dovute attenere nell'individuazione «delle superfici e delle aree idonee e non idonee» all'installazione di

²⁰¹ Il riferimento è a tre categorie di progetti: quelli concernenti impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e finalizzati alla costituzione di una CER; quelli che danno attuazione a misure previste dal PNRR o dal connesso Piano nazionale degli investimenti complementari; quelli che sono comunque strumentali al conseguimento degli obiettivi del PNRR. Sulla qualificazione delle CER, che costituiscono un modello di collaborazione orizzontale tra soggetti pubblici e privati pienamente coerente con le finalità del PNRR di rafforzamento dell'inclusione e della partecipazione, come «comunità di pratica», quindi istituzioni che di fatto emergono nella società civile, cfr. E. Frediani, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. amm.*, 2023, 2, 331-334. Nella prospettiva del riparto di competenze legislative, la Corte costituzionale, in una sentenza del 2023, ha ricompreso la disciplina statale delle CER interamente nell'ambito della materia dell'energia, quindi tra le competenze legislative concorrenti di Stato e Regioni. Cfr. Corte cost., 23 marzo 2023, n. 48, par. 2. In dottrina, tuttavia, è stato sostenuto che alcune delle previsioni contenute negli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199/2021 sarebbero in realtà riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. Infatti, oltre a occuparsi della produzione e del consumo di energia, nonché delle modalità di integrazione delle CER nel servizio elettrico nazionale, questi articoli altresì disciplinano il regime delle CER come nuovi soggetti di diritto e i rapporti interni alle stesse, cioè essenzialmente i diritti e obblighi dei loro membri. Cfr. M. Greco, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2023, 2, 638-640, in part. 639.

²⁰² I requisiti in questione sono due e operano una distinzione tra i casi in cui sia svolta l'attività zootecnica e quelli in cui vi sia la coltivazione di piante per gli scopi più vari. L'altezza minima dal suolo degli impianti agrivoltaici deve essere – rispettivamente – di 1,3 m e di 2,1 m, in ragione delle diverse esigenze e modalità operative dei due tipi di attività. Cfr. S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee*, cit., 713-714 e F. Vetrò, N. Brignoli, *Transizione energetica e agricoltura*, cit., 126.

²⁰³ D.m. 21 giugno 2024 («Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili»).

impianti FER. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, DAI, l'oggetto del potere di designazione conferito alle Regioni era suddiviso in superfici e aree idonee, non idonee e ordinarie. Alle prime si applicavano gli istituti e strumenti diretti alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti previsti dall'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021. Quanto alle aree non idonee, i criteri statali che limitavano la discrezionalità delle Regioni erano quelli dettati dalle Linee guida nazionali. Infine, le superfici e aree ordinarie consistevano in quelle nelle quali i procedimenti autorizzatori non beneficiavano di regole speciali ma erano soggetti – appunto – al regime ordinario. A queste tipologie di superfici e aree si aggiungevano le aree agricole nelle quali era vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 3 DAI affidava alle Regioni il compito di definire la disciplina sopra illustrata mediante una legge regionale – o secondo i rispettivi statuti nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome²⁰⁴ – da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del DAI²⁰⁵. Gli artt. 5 e 6 DAI hanno disciplinato i controlli e le misure che possono essere adottate all'esito degli stessi²⁰⁶. L'art. 7 ha stabilito i principi e criteri omogenei per l'individuazione delle aree idonee, che devono essere non solo conformi a quelli già contenuti nell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 ma anche coerenti con le finalità suddette²⁰⁷.

Per quanto riguarda il TUFER, si è già sottolineato come esso abbia riguardato i regimi amministrativi concernenti l'installazione e l'esercizio degli impianti FER, quindi sia consistito in una riforma degli aspetti procedurali e dell'ambito di applicazione di essi. L'art. 3 stabilisce una regola e, contestualmente, delle eccezioni circa il bilanciamento dei vari interessi che sono direttamente coinvolti nei suddetti procedimenti. La prima consiste nella prevalenza dell'interesse pubblico alla costruzione e all'esercizio degli impianti FER, ad apportare modifiche di qualunque tipo

²⁰⁴ In questo senso si esprime l'art. 9 DAI.

²⁰⁵ L'identificazione della fonte mediante la quale le Regioni e le Province autonome avrebbero dovuto eseguire questo compito era già stata compiuta dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021, sebbene la previsione facesse riferimento alla sola individuazione delle aree idonee. Cfr. S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee*, cit., 709, che ha osservato che questa scelta era doverosa, in ragione della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni in materia di energia. La tesi non è condivisibile non solo perché in contrasto con la successiva evoluzione della legislazione ma anche per le ragioni indicate in precedenza. Cfr. *supra*, par. 4.1.

²⁰⁶ Ai primi può essere ricondotto anche il compito previsto dall'art. 8 DAI. Il riferimento è alla vigilanza sul rispetto dei criteri per l'individuazione delle aree idonee qualora le Regioni abbiano delegato il relativo potere alle Province. L'art. 8 menziona gli enti locali, ma si ritiene di dover escludere che la delega possa avvenire anche in favore dei Comuni. Questa interpretazione, che era piuttosto agevole in base all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003, pare essere stata confermata dal combinato disposto degli artt. 4, comma 1, lett. d), e 9, comma 2, lett. a), del TUFER, nonché dell'Allegato C, sez. I, n. 1.

²⁰⁷ È stato osservato che, mediante tali principi e criteri, il decreto ha inteso «massimizzare l'approvvigionamento energetico e scongiurare ogni nocumento ad altri interessi rilevanti, privilegiando le superfici edificate e le aree industrializzate, riducendo al minimo il consumo di suolo permeabile». D. Bevilacqua, *Il Decreto aree idonee, il Green Deal e il superamento dei conflitti*, in *Rgaonline.it*, 2 ottobre 2024.

a quelli già esistenti e alla realizzazione delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili agli impianti stessi²⁰⁸. Le seconde riguardano i casi in cui i progetti degli impianti o delle modifiche siano stati oggetto di una valutazione negativa in termini di compatibilità ambientale ovvero vi siano «prove evidenti» della loro idoneità a produrre pregiudizi significativi nei confronti di alcuni interessi che l'ordinamento da tempo considera qualificati nel settore in questione. Oltre all'ambiente, il riferimento è ai seguenti interessi: tutela della biodiversità; paesaggio; patrimonio culturale; valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali. Si rinvia altresì a uno o più d.P.C.M., da adottare su proposta dei ministri competenti e previa intesa in sede di Conferenza unificata, per la formulazione di ulteriori eccezioni²⁰⁹.

Inoltre, per ragioni di coerenza all'interno della legislazione di settore, l'art. 13 del TUFER ha modificato l'allegato al codice dell'ambiente concernente l'ambito di applicazione della verifica di assoggettabilità alla VIA statale. Una delle due modifiche apportate riguarda le aree qualificate come idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021²¹⁰. Corrispondenti modifiche – e altre connesse – sono state apportate all'ambito di applicazione della procedura di *screening* rientrante nell'attribuzione delle Regioni e delle Province autonome. Ovviamente, la potenza degli impianti sottoposti allo *screening* regionale è inferiore a quella degli impianti sottoposti alla medesima procedura ma di competenza dello Stato²¹¹. L'attuale ambito di applicazione della procedura di *screening* regionale include tanto gli impianti fotovoltaici quanto quelli agrivoltaici di potenza pari o superiore a 12 MW installati in zone agricole, purché il loro esercizio garantisca «l'effettiva compatibilità e integrazione con le attività agricole»²¹². Un decreto-legge

²⁰⁸ In questo senso deve essere intesa l'istituzione delle c.d. zone di accelerazione per le FER, che l'Ue rimette agli Stati membri. Cfr. F. Eroico, *Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime riflessioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, 1, 65-66.

²⁰⁹ Il fondamento di tali eccezioni deve essere individuato negli obiettivi e nelle priorità del PNIEC e della legge europea sul clima. Quanto a quest'ultima, l'art. 3, comma 2, del TUFER menziona espressamente la legge europea sul clima del 2018, ma si può ritenere sussistente un implicito riferimento anche alla legge che l'ha sostituita, cioè il regolamento Ue del 2021. In questo modo, si garantisce anche una maggiore coerenza con il DAI, che infatti rinvia alla seconda, oltre che al PNIEC. Cfr. D. Bevilacqua, *Il Decreto aree idonee, loc. cit.*

²¹⁰ Il riferimento è all'Allegato II-*bis* alla Parte Seconda del codice dell'ambiente. L'art. 13, comma 2, del TUFER ha esteso l'ambito della procedura di *screening* di competenza statale – tra gli altri – agli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 25 MW installati nelle aree idonee (n. 1, lett. *a-bis*).

²¹¹ Il riferimento è all'Allegato IV alla Parte Seconda del codice dell'ambiente. L'art. 13, comma 2, del TUFER ha riscritto la previsione concernente la sottoposizione allo *screening* regionale delle attività di ricerca sulla terraferma delle sostanze minerali di miniera, con alcune eccezioni. Inoltre – e soprattutto – la previsione menzionata ha introdotto le lett. da *d-bis* a *d-quinquies* nel n. 2. Degna di nota è soprattutto la lett. *d-quater*, che ha incluso nella procedura di *screening* regionale gli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 12 MW collocati nelle aree idonee.

²¹² Allegato IV, n. 2, lett. *d-ter*), Parte Seconda, codice dell'ambiente. Una previsione legislativa aggiunta di recente ha esteso l'ambito dello *screening* regionale ai progetti che hanno a oggetto il rifacimento ovvero il ripotenziamento di impianti eolici esistenti – soggetti alla PAS ovvero all'autorizzazione unica – al fine di avere un incremento di potenza superiore a 30 MW, purché gli interventi siano realizzati nello stesso sito dell'implan-

del febbraio 2025 ha rinviato a un decreto del MASE l'individuazione dei progetti e degli interventi da considerare prioritari tra quelli diretti a dare attuazione al PNIEC e soggetti alla VIA statale. Nelle more dell'emanazione del decreto, esso ha predisposto un elenco di progetti e interventi prioritari, includendovi gli impianti FER soggetti ad autorizzazione unica di competenza statale²¹³.

5. *La sentenza del T.A.R. Lazio n. 9155/2025*

Le varie questioni concernenti l'individuazione delle aree idonee (e non idonee) all'installazione degli impianti FER sono state affrontate in modo approfondito dalla sentenza del TAR Lazio n. 9155/2025²¹⁴. Anzitutto, il ricorso sosteneva la illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021 e – conseguentemente – dell'art. 3 DAI, nella parte in cui queste norme individuavano nella legge regionale e non in un atto di programmazione – o pianificazione – lo strumento mediante il quale le Regioni dovevano individuare le aree idonee. Il T.A.R. Lazio ha ritenuto infondata questa censura rilevando una linea di continuità tra l'individuazione delle aree non idonee, ai sensi delle Linee guida nazionali, e delle superfici e aree idonee, sulla base dei principi e criteri stabiliti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e successivamente dal DAI. Inoltre, esso ha ricordato come le Linee guida nazionali non avessero legittimato le Regioni a stabilire, mediante l'individuazione delle aree non idonee, «una preclusione assoluta» all'installazione e all'esercizio degli impianti FER²¹⁵. Oltre

to esistente. Il riferimento è al d.l. 28 febbraio 2025, n. 19, convertito dalla legge 24 aprile 2025, n. 60, che ha inserito la lett. d.1) nell'Allegato IV, n. 2.

²¹³ Il riferimento è all'art. 8, comma 1-*bis*, lett. a-*ter*), del codice dell'ambiente, introdotto dal d.l. n. 19/2025. Gli impianti in questione sono individuati dalla sez. II dell'Allegato C al TUFER. Le principali categorie comprese in questo elenco sono gli impianti FER di potenza superiore a 300 MW e quelli alimentati da biomasse, da gas di discarica, da gas residuati dai processi di depurazione e da biogas, di pari potenza a quella appena menzionata, a prescindere dal fatto che essi operino o meno in assetto cogenerativo.

²¹⁴ Nel caso che ha originato la sentenza, un'associazione, che agiva sia per l'interesse collettivo delle imprese del settore eolico che essa rappresentava sia per la tutela dell'ambiente, in quanto associazione a tal fine riconosciuta, e altre imprese impugnavano alcune previsioni del DAI, in connessione con l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021. Esse richiedevano l'annullamento delle prime sostenendo altresì la loro illegittimità costituzionale. Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 615, nonché già par. 1.1 (parte in fatto), in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²¹⁵ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 615-616. La sentenza, in sostanza, ha minimizzato gli effetti derivanti dal cambiamento dello strumento previsto per l'individuazione delle aree. Per effettuare quest'ultima, infatti, le Regioni e le Province autonome dovevano comunque compiere valutazioni concrete, fondate sulle caratteristiche dell'impianto e dell'area della sua ubicazione, per quanto esse fossero contenute non in un atto amministrativo generale ma in una legge (616). Queste affermazioni trovavano e, a ben vedere, trovano tuttora piena applicazione – la sentenza ha sottolineato – anche all'individuazione di aree non idonee all'installazione degli impianti FER. Si potrebbe addirittura arrivare a sostenere che il carattere essenziale del procedimento per l'emersione dei diversi interessi rilevanti – e, quindi, della eventuale lesione della sfera giuridica di uno o più partecipanti – è più evidente nella individuazione delle aree non idonee che in quella delle superfici e aree idonee. Infatti,

a essere stata esclusa la possibilità di riferire la questione di costituzionalità direttamente al DAI, è stato nel complesso ritenuto non sussistente l'eccesso di delega con riguardo all'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021²¹⁶. Il T.A.R. Lazio ha altresì sottolineato che, nel 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente legittima l'individuazione delle aree idonee – e non idonee – da parte delle Regioni mediante una propria legge anziché un atto di programmazione o pianificazione²¹⁷. Tuttavia, un tale argomento è da considerare superato alla luce delle modifiche apportate al TUFER nel 2025²¹⁸. Inoltre, ciò che veramente conta è il contenuto di una tale legge regionale, anche qualora essa sia stata adottata, come dimostrato dalla recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa²¹⁹.

Il T.A.R. Lazio ha altresì affrontato la questione dell'evoluzione della disciplina concernente l'individuazione delle aree idonee. Anzitutto, la giurisprudenza sulle aree non idonee formatasi nel periodo in cui esse erano l'oggetto del potere di designazione conferito alle Regioni è stata ritenuta non più direttamente applicabile. Dato che la sentenza in esame si è basata sulla disciplina statale allora vigente, il ragionamento che essa ha seguito presupponeva il completamento del processo di attuazione di quella disciplina a livello tanto statale quanto regionale. Al termine di un tale processo, le Linee guida nazionali avrebbero dovuto – *rectius*, dovrebbero, quantomeno formalmente – essere aggiornate oltre che adeguate alla legislazione statale²²⁰, per come modificata nel 2025. L'incertezza circa la sorte dell'adeguamento, già sottolineata in precedenza, vale anche per l'aggiornamento. A ogni modo, il T.A.R. Lazio ha affermato che le Linee guida nazionali si troverebbero «in una fase di stasi sostanziale»²²¹, che sembra essersi rafforzata a seguito delle più recenti modifiche. Questo giudizio, quindi, è condivisibile. Tuttavia, a giudizio dello scrivente, l'iter logico non è del tutto coerente. Infatti, da un lato, il T.A.R. Lazio ha evidenziato l'evoluzione dell'ordinamento sull'indi-

come ha affermato la Corte costituzionale, nel primo caso, la scelta della Regione non solo deve basarsi su elementi concreti ma è compiuta «in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per tutelare interessi costituzionalmente rilevanti». A conferma della fondatezza di questo argomento, la Regione «può e *deve* esprimersi nel procedimento autorizzatorio», che – anzi – essa stessa svolge, quantomeno nei casi compresi nell'ambito dell'autorizzazione unica. Cfr. F. Boezio, C. Galdenzi, *Sulla competenza legislativa delle regioni*, cit., 338 (corsivo in originale), i quali hanno fatto riferimento – rispettivamente – a Corte cost., n. 13/2014, par. 3.2, e n. 69/2018, par. 6-6.1.

²¹⁶ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., parr. 3-3.3. Il primo dei due elementi a cui si è appena fatto riferimento costituisce un corollario dei caratteri dell'azione di annullamento e dell'oggetto del giudizio dinanzi al giudice amministrativo. Cfr. F.G. Scoca, *Profili oggettivi e strutturali* ed E. Follieri, *Le azioni costitutive*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023, rispettivamente 160-164 e 193-195 e 197. Cfr. altresì A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*¹⁶, Torino, 2024, 74, 88, 178-179 e 210-214.

²¹⁷ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, parr. 3.4.3, che ha fatto riferimento a Corte cost., 7 giugno 2024, n. 103, par. 2.1.4.

²¹⁸ Cfr. *infra*, par. 6.

²¹⁹ Cfr. *supra*, nt. 146.

²²⁰ Il TUFER, infatti, non ha abrogato l'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 199/2021, che ha stabilito un tale obbligo di aggiornamento.

²²¹ T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 619.

viduazione delle aree idonee (e non idonee), traendone la conseguenza della perdita di attualità della giurisprudenza che aveva applicato la disciplina previgente. Dall'altro lato, esso pare essersi basato proprio su quella giurisprudenza. In particolare, il DAI è stato ritenuto pienamente conforme al principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni e – più in generale – tra i livelli di governo per il fatto di essere stato adottato dal MASE previa intesa raggiunta nella Conferenza unificata. In questo senso, il DAI e le Linee guida nazionali hanno avuto in comune la funzione di integrare la legislazione statale sui principi fondamentali in materia di energia mediante previsioni dal contenuto in gran parte tecnico²²².

Il T.A.R. Lazio ha proseguito affrontando la questione più importante nella prospettiva del presente saggio: il bilanciamento dei vari interessi rilevanti – e spesso confliggenti – con riguardo all'installazione e all'esercizio degli impianti FER. La sentenza ha ritenuto legittima la scelta della legislazione statale (previgente) di rimettere alla legge regionale l'individuazione delle aree idonee o non idonee agli impianti FER. Infatti, una tale soluzione non significava aver conferito alle Regioni un «libero e indiscriminato arbitrio» nell'esercizio del potere di designazione di quelle aree. Inoltre, vedere nella legge regionale con riguardo al settore (o alla materia) delle FER un ostacolo alla decarbonizzazione costituiva un assunto «indimostrato»²²³. Il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica è senza dubbio da alcuni anni una priorità dell'ordinamento Ue²²⁴. Tuttavia, ciò deve avvenire in modo tale da circoscrivere quanto più possibile i pregiudizi che sono – o, quantomeno, possono essere – arrecati ad alcuni interessi sensibili: la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio culturale, nonché del territorio. Ai sensi dell'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 199/2021, tali interessi limitavano la discrezionalità dei legislatori regionali nell'individuazione delle aree idonee (e non idonee) agli impianti FER. Allo stesso tempo, l'obiettivo della decarbonizzazione era uno dei criteri che dovevano indirizzare le scelte discrezionali delle Regioni al riguardo.

Si è già evidenziata la strumentalità della produzione di energia elettrica mediante gli impianti FER rispetto alla decarbonizzazione e quindi alla neutralità climatica, da cui si ricava la principale prova della stretta connessione tra energia e ambiente²²⁵. Tuttavia, come ha opportunamente affermato il T.A.R. Lazio, tale strumentalità non può determinare un'aprioristica prevalenza dell'interesse energetico su quelli tradizionalmente tutelati dall'ordinamento e menzionati sopra. Quindi, l'attuazione del principio di massima diffusione degli impianti FER, che si traduce nella tutela del corrispondente interesse pubblico mediante previsioni

²²² Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 619-620.

²²³ T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 621.

²²⁴ Cfr. G. Barozzi Reggiani, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. «aree idonee»*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 3, 597 ss., in part. 610-617.

²²⁵ Cfr. F. Eroico, *Energie rinnovabili*, cit., 56. Cfr. altresì *supra*, par. 2.

legislative e provvedimenti amministrativi, deve essere bilanciata «con altri valori ordinamentali di pari rango», segnatamente l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio culturale e il territorio²²⁶. In altri termini, se è indubbio che il principio in questione sia stato interpretato dalla Corte costituzionale come un interesse di cui debba essere garantita la realizzazione in via prioritaria, ciò non significa che esso sia l'unico interesse – o valore – che l'ordinamento consideri sensibile, quindi qualificato²²⁷. Ancora una volta, vi è un rovesciamento dell'impostazione seguita dalle Linee guida nazionali ma, allo stesso tempo, una coerenza con esse nella logica sottostante. Le Linee guida nazionali erano dirette a stabilire i criteri per l'identificazione delle aree non idonee da parte delle Regioni, ma altresì stabilivano l'illegittimità di divieti aprioristici generalizzati. L'interesse all'installazione di un determinato impianto FER poteva comunque prevalere in concreto. Come si è appena osservato, non vi è ragione per escludere che anche oggi sia così, sia pure sulla base di una logica opposta: la qualificazione della diffusione di impianti FER come interesse pubblico prevalente non significa che esso non possa soccombere nel bilanciamento con gli altri interessi sensibili. Ovviamente, ciò vale – *a fortiori* – anche per l'interesse alla diffusione degli impianti FER. A prescindere dal fatto che sia compiuto in via legislativa o amministrativa, il bilanciamento degli interessi deve considerare le circostanze concrete rilevanti, segnatamente le caratteristiche dei diversi tipi di impianti FER e delle aree in cui essi potrebbero – o non potrebbero – essere ubicati ovvero essere sottoposti a determinate modifiche, se già funzionanti²²⁸. Quindi, come affermato dalla Corte costituzionale, la mera esistenza

²²⁶ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 622, che ha fatto riferimento a Cons. stato, sez. IV, 23 ottobre 2024, n. 8491, par. 8.7-8.8.

²²⁷ Quindi, non si condivide la tesi della «netta prevalenza» della massima diffusione degli impianti FER su tutti gli altri interessi coinvolti. Per questa tesi, cfr. A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 3-4. Per una posizione che sottolinea il necessario bilanciamento di alcuni interessi sensibili, segnatamente il paesaggio e l'ambiente, con l'interesse pubblico corrispondente al principio della massima diffusione degli impianti FER, sebbene quest'ultimo sia espressione degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello Ue, cfr. M. Romeo, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, in *Rivista dga.it*, 2023, 2, 5-6 e 11. Analogamente, cfr. M. Petrachi, N. Brignoli, *Energia pulita: misura di prevenzione della lotta ai cambiamenti climatici e presidio di tutela ambientale*, in *Dir. econ.*, 2024, 3, 233, i quali hanno descritto il bilanciamento in questione come «una lotta tra titani». Cfr. altresì B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e la tutela di altri interessi pubblici*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *L'attuazione dell'European green deal*, Milano, 2022, 118-120, il quale, pur partendo dalla qualificazione dell'interesse alla massima diffusione degli impianti FER come interesse primario nei procedimenti relativi all'installazione di essi, esclude che esso possa soccombere in base a una aprioristica valutazione di prevalenza di un altro degli interessi sensibili, confliggenti con il primo. Se ne deduce, però, che una tale soccombenza è legittima se essa costituisce il risultato di un bilanciamento degli interessi rilevanti compiuto in concreto.

²²⁸ Se ne può ricavare, come ha osservato di recente la Corte costituzionale, una riserva di procedimento amministrativo per la definizione dell'assetto degli interessi in grado di incidere sulla sfera giuridica dei soggetti coinvolti. Infatti, a differenza dei casi in cui sia compiuta una scelta a priori in una legge ovvero in un atto amministrativo di carattere generale, lo svolgimento di un procedimento individuale consente «la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati». Corte cost., n. 177/2021, cit., par. 3.3.

di un vincolo culturale, paesaggistico o di altro tipo in una determinata area non può costituire di per sé un impedimento all'installazione di un impianto FER²²⁹. È stato altresì sostenuto che la recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost.²³⁰ abbia cristallizzato un processo, già iniziato in precedenza, di «normalizzazione dell'interesse paesaggistico rispetto a quello alla transizione ecologica». Si può anche ritenere che ciò derivi dall'applicazione del principio di integrazione ai vari interessi in questione, con il superamento – o, quantomeno, un'attenuazione – della logica delle tutele parallele²³¹, ma il risultato è comunque la centralità del bilanciamento degli interessi stessi. In sostanza, il bilanciamento degli interessi sensibili presuppone la loro equiordinazione, che a sua volta implica il divieto di ogni pregiudizio in favore di uno di essi a discapito degli altri, in base al diritto europeo ovvero a valutazioni tecniche delle amministrazioni competenti. Si ritiene che sia possibile interpretare in questo senso l'osservazione secondo cui il principio di massima diffusione degli impianti FER, «prima ancora di essere una direttiva di ponderazione discrezionale degli interessi, costituisce un criterio tutto interno alla valutazione tecnico-discrezionale di compatibilità paesaggistica degli impianti»²³².

Coerentemente, nella sentenza qui in discussione, il T.A.R. Lazio ha osservato che l'individuazione delle aree idonee e non idonee da parte delle Regioni non viola il principio di massima diffusione degli impianti FER, sebbene quest'ultimo implichi «la generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti». Dato che non beneficia di un'assoluta prevalenza, l'interesse pubblico

²²⁹ Cfr. F. Scattolin, *Energie rinnovabili e paesaggio*, cit., 364-366 e la giurisprudenza costituzionale ivi richiamata, con l'avvertenza che la «primarietà dell'interesse alla transizione energetica» sostenuta dall'autrice (366) deve essere intesa nel modo spiegato sopra. Cfr. altresì, di recente, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 31 gennaio 2025, n. 351, in *Riv. giur. ed.*, 2025, n. 3, I, 368 ss., in part. 370-371.

²³⁰ Legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

²³¹ Cfr. C.P. Santacroce, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, in C. Vitale (a cura di), *Il «governo» del mare*, Napoli, 2024, 34-35. Quanto al rapporto tra paesaggio e ambiente, uno studioso ha osservato che uno degli effetti della riforma costituzionale del 2022 è stato quello di accentuare una distinzione tra i due concetti che già poteva essere dedotta da alcuni approdi della dottrina. In questa prospettiva, il primo identifica qualsiasi rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale e, quindi, la sua assimilazione al – ovvero inclusione nel – patrimonio culturale ne risulta rafforzata. L'ambiente, invece, finisce per essere strettamente connesso «ai fattori naturali dell'esistenza». L'effetto più importante della riforma, tuttavia, è quello che ha messo in evidenza il medesimo studioso con riguardo al comma 3 dell'art. 9 Cost., aggiunto dalla riforma. Facendo riferimento in particolare al primo periodo del comma, egli ne ha ricavato l'obbligo di compiere un bilanciamento tra i vari interessi (o valori) rilevanti. Questa previsione, in altri termini, esclude «un'assoluta e automatica priorità della tutela dell'ambiente». Cfr. R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 76-78. Questa posizione è stata espressa anche al fine di ribattere (76) a una critica avanzata nei confronti della riforma costituzionale stessa. Il rischio che questa critica ha ipotizzato è quello di una – quantomeno tendenziale – subordinazione del paesaggio all'ambiente, inteso anche nella sua connessione con l'interesse energetico e, quindi, con le FER. Cfr. G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021, par. 3. Tuttavia, seguendo la prospettiva adottata nel presente saggio, sembra possibile individuare proprio nel bilanciamento degli interessi lo strumento per conciliare le posizioni appena riportate.

²³² B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., 121.

corrispondente a questo principio può soccombere in concreto rispetto alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali ovvero del territorio. La violazione del principio in questione si avrebbe solo se l'individuazione delle aree non idonee da parte delle Regioni determinasse la «sottrazione, indiscriminata e generalizzata, di specifiche tipologie di superfici» all'installazione e all'esercizio degli impianti FER. La classificazione di determinate aree come non idonee, invece, non consiste in un divieto aprioristico agli impianti ma equivale solo a una presunzione, che può essere superata nel corso del procedimento autorizzatorio, di incompatibilità tra le prime e i secondi²³³. Tuttavia, il T.A.R. Lazio ha accolto la censura circa l'illegittimità della previsione che attribuiva alle Regioni il potere di stabilire una fascia di rispetto, la cui proporzionalità doveva essere valutata caso per caso e la cui ampiezza variava a seconda del tipo di impianto FER, fino a un massimo di 7 km dal perimetro dei beni sottoposti a tutela culturale e paesaggistica²³⁴. L'illegittimità è stata identificata nella mancata predeterminazione da parte dello Stato di limiti ragionevoli e proporzionati entro cui le Regioni potessero esercitare il potere di definizione delle zone di rispetto. In sostanza, nella prospettiva della materia dell'energia, la definizione della sola ampiezza massima delle fasce di rispetto da parte della previsione è stata ritenuta un vincolo statale insufficiente nei confronti della legislazione di dettaglio delle Regioni. La previsione in questione è illegittima – il T.A.R. Lazio ha proseguito – anche nella prospettiva della tutela dei beni culturali (e paesaggistici) quale materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Se spettava a quest'ultimo elaborare la legislazione che le Regioni dovevano recepire o comunque rispettare, si ha una prova ulteriore – e anzi, probabilmente ancora più forte – del fatto che quell'unico limite quantitativo non era in grado di soddisfare i requisiti minimi della competenza legislativa statale²³⁵.

²³³ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., 622-623, che ha citato Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224, par. 4.5 e ha fatto riferimento a Cons. Stato, sez. IV, 12 novembre 2021, n. 7550, par. 4.4, dove l'esclusione di una prevalenza aprioristica e assoluta è stata affermata con riguardo al procedimento di VIA. Nell'ambito di questo procedimento, una tale interpretazione del principio di massima diffusione degli impianti FER «comporterebbe di fatto la sterilizzazione (e, quindi, la negazione) del bilanciamento di interessi cui è istituzionalmente preposta l'autorità competente» (par. 5.3.). Sulla generale utilizzabilità di tutto il territorio regionale, cfr. altresì S. Spuntarelli, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, 76.

²³⁴ Il riferimento è all'art. 7, comma 3, del DAI.

²³⁵ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 9155/2025, cit., par. 6.3.1 e 6.3.4-6.3.5. La sentenza ha altresì affermato (par. 8) che il DAI è illegittimo poiché esso non contiene un regime transitorio, diretto a salvaguardare i procedimenti autorizzatori per l'installazione e l'esercizio degli impianti FER in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore del DAI stesso. Con riguardo a entrambe le censure, cfr. M. Giovannelli, L. Giagnoni, *Aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili*, cit., 628.

6. L'art. 13 del d.l. «Infrastrutture»

Le modifiche più recenti alla disciplina del settore delle FER sono state apportate dall'art. 13 del c.d. d.l. «Infrastrutture» e dalla relativa legge di conversione²³⁶. La versione attuale del PNRR italiano, diventata effettiva a seguito della sua approvazione in sede europea nel dicembre 2023²³⁷, ha aggiunto alle originarie sei missioni una settima missione, specificamente diretta al conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Piano *REPower EU*²³⁸. L'art. 13, comma 1, del d.l. Infrastrutture individua espressamente come finalità perseguite dall'articolo stesso non solo il raggiungimento entro il 2030 degli obiettivi sulle FER definiti dal PNIEC²³⁹ ma anche la realizzazione della Missione 7 del PNRR. Il governo ha optato per lo strumento normativo del decreto-legge al fine di porre rimedio ai ritardi nel conseguimento di tali obiettivi e nell'attuazione della direttiva RED III nell'ordinamento italiano, quindi anche al fine di proseguire quella semplificazione e accelerazione dei procedimenti concernenti gli impianti FER a cui questa direttiva ha accordato un evidente *favor*²⁴⁰.

L'art. 13 del d.l. Infrastrutture si sostanzia in una serie di modifiche all'art. 12 del TUFER, che riguarda le zone di accelerazione per gli impianti FER e la pianificazione regionale diretta all'individuazione di tali zone. Il comma 7 dell'art. 12 definisce le zone di accelerazione come aree «sufficientemente omogenee in cui la diffusione di uno o più tipi specifici di energia da fonti rinnovabili non comporti impatti ambientali significativi, tenuto conto della specificità della zona e della tipologia di tecnologia di energia rinnovabile»²⁴¹. L'art. 12 ha attribuito al GSE il compito di predisporre una mappa digitale della loro collocazione, strettamente connessa alla mappatura delle aree idonee alle FER sul territorio italiano²⁴². Quest'ultima, a sua volta, costituisce il presupposto dei piani di indi-

²³⁶ D.l. 21 maggio 2025, n. 73, convertito dalla legge 18 luglio 2025, n. 105.

²³⁷ Cfr. *supra*, nt. 58.

²³⁸ Per un'analisi degli interventi previsti da questa versione del PNRR principalmente dal punto di vista finanziario, in considerazione di tali nuovi obiettivi, cfr. Camera dei deputati – Servizio Studi, *La riprogrammazione degli interventi del PNRR*, dossier DFP28b, XIX Leg., agg. 8 aprile 2024, disponibile alla pagina https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28Rb.pdf?_1713274711296.

²³⁹ Cfr. P. Ranci, A. Macchiati, *Obiettivi e strumenti*, cit., 30-31, i quali avevano espresso dubbi sulla effettiva possibilità di raggiungere la soglia di diffusione delle FER allora prevista dalla versione originaria del PNIEC, in ragione dell'interruzione delle agevolazioni per il loro utilizzo. Essa era stata disposta dal governo per evitare che il costo di tali misure gravasse eccessivamente sulla bolletta dell'energia elettrica dei cittadini. L'enfasi e il carattere prioritario che le Istituzioni europee hanno assegnato agli obiettivi in questione inducono a ritenere superate – quantomeno potenzialmente – tali preoccupazioni.

²⁴⁰ Cfr. C. Adesso, *Accelerazione sulle «rinnovabili»: per la scelta delle aree norme snelle*, in *Giuda al dir.*, 26, 12 luglio 2025, 48-50 (versione online – *MyDesk24*) e G. Mulazzani, *Il giudice amministrativo*, cit., 668.

²⁴¹ La formulazione di questa previsione è palesemente basata sul considerando n. 26 della direttiva RED III.

²⁴² Il riferimento è alla Piattaforma delle Aree Idonee (PAI), definita semplicemente come «lo strumento digitale realizzato dal GSE per supportare le Regioni e le Province Autonome nella pianificazione territoriale».

viduazione delle zone in questione, che le Regioni devono – anzi, ormai dovevano – adottare entro il 21 febbraio 2026²⁴³. La definizione di zone di accelerazione fornisce una conferma della tesi che il settore – o, come si intende suggerire nel presente saggio, la (vera e propria) materia – delle FER si colloca a metà strada tra le materie dell’energia e dell’ambiente. Si è sottolineato più volte il collegamento con la seconda, ma ciò non significa che possa essere rimosso ovvero ignorato il fondamento delle FER nella prima. Da un lato, la direttiva RED III attribuisce agli Stati membri il potere di escludere determinate aree ovvero uno o più tipi di FER dalla qualificazione come zone di accelerazione, quindi – in sostanza – dall’assoggettamento alla presunzione di interesse pubblico prevalente da riconoscere all’interesse alla produzione di energia elettrica mediante le FER. L’esercizio di un tale potere è legittimo per la tutela degli interessi sensibili, come l’ambiente, ovvero qualora alcune FER siano ritenute “troppo invasive” sempre nella tutela di tali interessi²⁴⁴. Dall’altro lato, la definizione riportata sopra sembra richiamare il principio “*do no significant harm*” (DNSH), elaborato dall’ordinamento dell’Ue. Peraltro, questo principio, nonostante l’importante conseguenza di tradursi in alcuni criteri tecnici, non fa altro che implicare la necessità di un bilanciamento tra interessi in conflitto, nessuno dei quali – neppure quello alla tutela dell’ambiente – può essere ritenuto a priori prevalente in ogni caso²⁴⁵.

Il rapporto tra le zone di accelerazione e la pianificazione degli enti del governo territoriale è duplice. In primo luogo, come si è anticipato, la mappatura di tali zone è strumentale alla loro individuazione da parte delle Regioni. Il comma 5, primo periodo, dell’art. 12 del TUFER attribuisce alle Regioni il potere di adottare i piani di individuazione delle zone di accelerazione²⁴⁶ e rinvia al comma 7-*bis*²⁴⁷ per la definizione del «contenuto minimo inderogabile» di essi. Questo potere di pianificazione costituisce un obbligo, sottoposto a un termine perentorio. In caso di inadempimento da parte delle Regioni, infatti, il legislatore

Cfr. <https://www.gse.it/servizi-per-te/news/aree-idonee-e-zone-di-accelerazione-pubblicati-ulteriori-strumenti-per-lo-sviluppo-di-nuovi-impianti-a-fonti-rinnovabili>. Sia la mappa delle zone di accelerazione sia la PAI sono state pubblicate in data 21 maggio 2025. Per quanto riguarda la seconda, il funzionamento, l’individuazione dei soggetti che devono contribuire a essa mediante la messa a disposizione dei dati utili e le modalità di aggiornamento sono stati disciplinati dal MASE mediante il d.m. 17 settembre 2024, n. 320. Cfr. S. Del Bianco, *Piattaforma Aree Idonee (PAI): attiva la versione pubblica*, 22 maggio 2025, <https://www.rinnovabili.it/energia/infrastrutture/piattaforma-aree-idonee/>.

²⁴³ Cfr. C. Addresso, *Accelerazione sulle «rinnovabili»*, *loc. cit.*

²⁴⁴ Cfr. F. Eroico, *L’accelerazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili alla luce del recente quadro normativo europeo: progressi compiuti e sfide future*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2024, 3-4, 499-500, in part. 499.

²⁴⁵ Cfr. I. Costanzo, *Il principio Do No Significant Harm (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2023, 4, 712-714.

²⁴⁶ Il termine del 21 febbraio 2026 per l’adozione di questi piani è stato stabilito dall’art. 15-*quater* della direttiva RED II, aggiunto dalla direttiva RED III.

²⁴⁷ Aggiunto dall’art. 13 del d.l. Infrastrutture.

ha previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del MASE²⁴⁸. L'ultimo periodo del comma 5²⁴⁹ prevede che le Regioni e le Province autonome possano individuare nei propri piani degli ulteriori impianti FER, nonché gli impianti di stoccaggio e le opere connesse, rispetto a quelli collocati (o collocabili) nelle aree comprese nell'ambito del contenuto minimo suddetto. Il comma 8 dell'art. 12 dispone che i piani in questione siano soggetti alla VAS e contengano «adeguate misure di mitigazione», qualora ciò sia ritenuto necessario per evitare degli impatti ambientali negativi o quantomeno ridurne la portata. Il riferimento a tali misure sembrerebbe indurre – *prima facie* – la VAS da compiere al riguardo come un'applicazione della tutela preventiva dell'ambiente. In realtà, la VAS dà attuazione piuttosto al principio di integrazione, da cui consegue il bilanciamento tra l'ambiente e altri interessi pubblici (e privati)²⁵⁰. L'ultimo periodo del comma 8²⁵¹ precisa che si applica la VAS di competenza statale, per come disciplinata dal codice dell'ambiente, ma con una riduzione della metà dei termini procedurali²⁵². Nelle zone di accelerazione individuate con le modalità suddette, i procedimenti autorizzatori beneficiano di un regime semplificato e accelerato. Esso consiste principalmente in quello previsto dall'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021 per gli interventi nelle aree idonee alla

²⁴⁸ Cfr. art. 12, comma 5-*bis*, del TUFER, aggiunto dall'art. 13 del d.l. Infrastrutture.

²⁴⁹ Aggiunto dall'art. 13 del d.l. Infrastrutture.

²⁵⁰ Cfr. M. Difino, *La Valutazione Ambientale Strategica fra tutela dell'ambiente e governo del territorio*, in R. Dipace, Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, Napoli, 2018, 228-233. In sostanza, l'amministrazione che compie la VAS ha il dovere di considerare l'interesse ambientale, ma quest'ultimo non prevale necessariamente sugli altri interessi rilevanti. Esso, quindi, finisce per essere un «interesse tra interessi». Cfr. F. Fracchia, F. Mattassoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 1, 153 ss., in part. 154-155, i quali hanno fatto riferimento ad A. Chiauzzi, *L'evoluzione del procedimento di valutazione di impatto ambientale e le nuove regole della conferenza di servizi: quale futuro per la Via?*, in *AmbienteDiritto.it*, 22 dicembre 2005. Cfr. altresì C. Vivani, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, in G.F. Cartei, *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 122-124, in part. 124, il quale, sia pure con riguardo all'impostazione originaria, incentrata sulle aree non idonee, ha sostenuto che la sottoposizione alla VAS dei programmi o piani – eventualmente anche il piano paesaggistico ovvero un piano territoriale di una data Regione – mediante i quali tali aree potevano essere individuate era particolarmente importante. Infatti, la VAS consente la valutazione contestuale «del coacervo di interessi pubblici» che vengono – o, quantomeno possono venire – in rilievo con riguardo agli impianti FER. Una tale valutazione deve considerare soluzioni alternative a quella inclusa in una determinata proposta di piano o di programma, qualora esse siano in grado di evitare il sacrificio eccessivo di uno di quegli interessi. Ciò vale anche per l'interesse energetico quando la VAS riguarda un'altra materia. In una sentenza del 2024, ad esempio, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima la VAS di un piano di ampliamento di un parco naturale che impediva la realizzazione di una centrale idroelettrica, poiché essa non valutava opzioni capaci di conciliare l'interesse sottostante con quello alla diffusione delle FER. Più in generale, la soluzione proposta avrebbe dovuto essere corredata di una motivazione “puntuale”, in ragione del sacrificio arrecato a un “distinto interesse pubblico comprimario alla tutela ambientale sub specie di incentivo alla produzione di energia da fonti non fossili”. Cons. Stato, n. 3305/2024, cit., 311.

²⁵¹ Aggiunto dall'art. 13 del d.l. Infrastrutture.

²⁵² *Ibidem*.

installazione di impianti FER²⁵³. In secondo luogo, come affermato dal GSE con riguardo alla mappatura delle zone di accelerazione, gli enti del governo territoriale terranno conto di esse negli «strumenti urbanistici regionali, sovracomunali o comunali», quindi eventualmente adeguando i secondi alla presenza delle prime²⁵⁴. In realtà, le Regioni stesse devono considerare la pianificazione urbanistica, soprattutto quella dei Comuni, nella identificazione delle zone di accelerazione. Infatti, ai sensi dell'art. 12, comma 7-*bis*, il contenuto minimo inderogabile dei piani in questione, al quale si è già fatto riferimento in precedenza, è costituito essenzialmente dalle «aree industriali, come definite dagli strumenti urbanistici regionali, sovracomunali o comunali comunque denominati, situate nelle aree individuate dal GSE con la citata mappatura».

È possibile ricavare dalle modifiche apportate dall'art. 13 del d.l. Infrastrutture la partecipazione dei vari enti del governo territoriale alla definizione delle zone di accelerazione o, più in generale, un rafforzamento del ruolo della pianificazione urbanistica con riguardo alle FER? Si ritiene che la risposta debba essere positiva solo in parte, cioè solo a seconda della prospettiva seguita. Un tale rafforzamento appare innegabile nella fase più propriamente attuativa, consistente nella individuazione delle zone di accelerazione sul territorio nazionale, sulla base delle peculiarità (regionali e locali) di esso. In questo senso, i piani di individuazione delle zone di accelerazione delle Regioni possono essere intesi tanto come piani territoriali ovvero come piani energetici di carattere attuativo strettamente connessi ai piani urbanistici, principalmente a quelli generali dei Comuni. Questa seconda qualificazione sembra più appropriata. A ogni modo, le scelte di fondo sono rimesse al legislatore statale. Quest'ultimo, quindi, ha dimostrato di essersi adeguato alla sentenza n. 9155/2025 del T.A.R. Lazio che ha dichiarato la parziale illegittimità del DAI. Se in precedenza spettava alla legge regionale indi-

²⁵³ Il riferimento è all'art. 12, comma 10, primo periodo e secondo periodo, lett. a), TUFER, per gli interventi sottoposti – rispettivamente – all'attività libera ovvero alla PAS e all'autorizzazione unica. La misura di semplificazione comune a tutti i regimi amministrativi per gli interventi nelle zone di accelerazione è il carattere obbligatorio ma non anche vincolante del parere dell'autorità competente in materia paesaggistica. Cfr. *supra*, par. 4.3. Il comma 10, secondo periodo, lett. b), dispone invece l'esclusione dalla procedura di VIA per l'installazione di nuovi impianti FER ovvero per modifiche a impianti esistenti che richiedano il rilascio dell'autorizzazione unica. Tuttavia, la condizione per una tale semplificazione è l'inclusione di misure di mitigazione nel progetto oggetto del procedimento autorizzatorio, laddove tali misure siano state richieste dalla VAS. La durata massima dei procedimenti autorizzatori concernenti gli impianti FER ubicati nelle zone di accelerazione è stabilita in termini generali direttamente dall'art. 16-*bis* della direttiva RED II, aggiunto dalla direttiva RED III: 12 mesi ovvero sei mesi per la revisione della potenza degli impianti, per i nuovi impianti di potenza elettrica inferiore a 150 kW, per gli impianti di stoccaggio, nonché per le opere connesse. Questi termini sono raddoppiati per i progetti di impianti FER off-shore. Cfr. C. Addresso, *Rinnovabili, spetta alla legge statale individuare le zone di accelerazione*, in *Giuda al dir.*, 34, 13 settembre 2025, 65-68 (versione online – *MyDesk24*). Per un'analisi delle peculiarità dei procedimenti per l'installazione e l'esercizio di impianti FER *off-shore*, cfr. P. Chirulli, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, in G.F. Cartei, *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 54-65.

²⁵⁴ Cfr. C. Addresso, *Accelerazione sulle «rinnovabili»*, *loc. cit.*

viduare le aree idonee all'installazione degli impianti FER, oggi ci si limita a far riferimento alle categorie di aree predeterminate dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021²⁵⁵. Come è stato osservato, la nuova disciplina persegue le finalità tipiche in materia di FER, cioè la semplificazione e l'accelerazione, che in questo caso riguardano l'individuazione delle zone di accelerazione. Infatti, dato che queste ultime presuppongono l'esistenza delle aree idonee, l'esercizio del potere di pianificazione attribuito alle Regioni è notevolmente agevolato dalla facoltà per esse «di attingere direttamente, nella predisposizione del piano, ad un'elencazione legale di siti idonei»²⁵⁶.

7. Conclusioni

Dall'analisi delle norme condotta nel presente saggio, si ricava la difficoltà di individuare in modo netto un'unica materia, nell'ambito della quale il settore delle FER possa ritenersi ricompreso nella sua interezza. La principale causa di questa difficoltà è senza dubbio riconducibile alla stretta connessione tra energia e ambiente, che risulta essere l'essenza di questo settore. Nonostante l'inclusione di quest'ultimo nella materia dell'energia da parte della giurisprudenza costituzionale, le peculiarità del primo nell'ambito della seconda sono molteplici. Una di queste riguarda l'autoproduzione energetica. Anche a questo riguardo vi è stata un'evoluzione a livello europeo, oltre che interno, in rapporto con la crescente diffusione delle FER. Sebbene la *ratio* dell'attività sia rimasta sostanzialmente la stessa, sono mutate le finalità a essa associate, con il rafforzamento di quelle non solo ambientali ma anche sociali. Si è così giunti alla previsione delle CER²⁵⁷. Esse pongono specifiche questioni concernenti l'accesso agli incentivi pubblici²⁵⁸. Come si è visto, il *Green Deal* europeo ha certificato una sorta di equiordinazione tra le finalità appena menzionate e quella economica, più classica nell'ambito dell'ordinamento dell'Ue, dove essa solitamente si traduce nella tutela della concorrenza. Ne deriva un complesso intreccio di questioni all'interno della

²⁵⁵ Cfr. *supra*, par. 4.3. Cfr. altresì G. Mulazzani, *Il giudice amministrativo*, cit., 669.

²⁵⁶ C. Adesso, *Rinnovabili, spetta alla legge statale individuare le zone di accelerazione*, loc. cit.

²⁵⁷ Cfr., rispettivamente, A.M. Benedetti, *Lo scambio dei ruoli ovvero l'utente che produce energia: la regolazione convenzionale dello «scambio sul posto»*, in G. Napolitano, A. Zoppini, *Annuario*, cit., 189 ss., in part. 190-192 e R. Miccú, M. Bernardi, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 619 e 621 ss., in part. 635-640. Cfr. altresì E. Brutti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1797-1803, M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente*, cit., 201-207 e G. Cavalieri, *Fonti rinnovabili e comunità energetiche*, in S. Valaguzza (a cura di), *Esplorazioni di diritto dell'ambiente*, Napoli, 2024, 182 ss.

²⁵⁸ Cfr. A.R. Rizza, *Requisiti e contributi per le comunità energetiche rinnovabili. L'accesso agli incentivi del Gestore dei Servizi Energetici*, in E. Di Salvatore (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, Milano, 2023, 99-113.

materia dell'energia²⁵⁹, che solo un attento bilanciamento degli interessi in gioco può consentire di sbrogliare²⁶⁰. Il bilanciamento in questione svolge questo ruolo nevralgico anche se si analizza la questione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, inteso quale principio «cerniera» tra l'ambiente e l'energia, segnatamente quella prodotta dalle FER²⁶¹.

Come si è cercato di mettere in evidenza, anche il riparto di competenze legislative e amministrative è complesso. I problemi che si possono rilevare non riguardano soltanto le prime, anche se essi sono più evidenti, in quanto derivano direttamente dall'art. 117 Cost. Il riferimento è principalmente alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni in materia di energia. È stato opportunamente sostenuto in dottrina che avrebbe molto più senso attribuire questa materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche in considerazione della progressiva riduzione degli spazi di autonomia di quest'ultimo a causa della sempre maggiore pervasività della politica energetica elaborata dalle Istituzioni dell'Ue. In altri termini, anche qualora una tale riforma costituzionale fosse adottata, la legislazione statale sarebbe comunque prevalentemente diretta a garantire il raggiungimento degli obiettivi e delle soglie fissati dal diritto europeo. Quantomeno in questo modo – è stato aggiunto – si avrebbe la diretta identificazione di un livello di governo direttamente responsabile per il raggiungimento di quegli obiettivi e di quelle soglie²⁶². Mentre la tesi è da ritenere nel complesso condivisibile, quest'ultimo argomento appare piuttosto debole: il raggiungimento degli obiettivi e delle soglie non è messo in discussione nemmeno allo stato

²⁵⁹ È stato osservato, ad esempio, che se la peculiarità delle FER fosse soltanto la concessione di incentivi – tradizionalmente, nella duplice forma dei sussidi in senso proprio e degli sgravi fiscali – la questione sarebbe tutto sommato relativamente marginale, una volta valutata la compatibilità di tali incentivi con la disciplina degli aiuti di Stato. Tuttavia, sia la disciplina sia le modalità di funzionamento delle FER incidono in modo significativo sul settore dell'energia sotto altri aspetti. Infatti, è previsto il dispacciamento prioritario ai relativi impianti. Se si considera ciò insieme con le altre peculiarità delle FER, segnatamente la «generazione di energia elettrica a localizzazione vincolata e con andamento intermittente», si può identificare «un circuito di produzione – trasporto – fornitura che non passa per il mercato, lo riduce in dimensione, lo costringe e distorce». Inoltre, tutti questi elementi devono essere messi in relazione con l'interesse pubblico alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica. Cfr. P. Ranci Ortigosa, *Conclusioni*, in A. Maestroni, F. de Focatiis, *Politica energetica*, cit., 196-197, in part. 196.

²⁶⁰ In questo senso, cfr. G. Pizzanelli, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 2, 288-289. Sulla maggiore complessità del settore delle energie rinnovabili «rispetto all'energia in senso stretto», cfr. L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili*, cit., 140-141.

²⁶¹ L'approccio in questione altresì implica un più generale cambiamento del modo di interpretare le situazioni giuridiche dei cittadini e un ripensamento del rapporto tra uomo e natura. Quanto alle prime, è stato suggerito il passaggio dalla centralità dei diritti a quella dei doveri, segnatamente quelli di solidarietà nei confronti delle generazioni future. Quanto al secondo, è stato proposto un modello di diritto oggettivo, nel quale gli esseri umani non sono più concepiti come onnipotenti nei confronti della natura. Cfr., rispettivamente, F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. Cortese, F. Guella, G. Postal, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili*, cit., 5 ss., in part. 9-16 e 22-24 e Id., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in *La riforma costituzionale*, cit., 132-139.

²⁶² Cfr. M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 76-77.

attuale. Esso, infatti, non solo sta alla base della perdurante esistenza di un sistema di incentivi pubblici nei confronti delle FER, per quanto recentemente focalizzati soprattutto sugli impianti agrivoltaici²⁶³, ma altresì limita la discrezionalità delle Regioni sia nell'individuazione delle aree idonee e non idonee agli impianti in questione sia nei procedimenti autorizzatori. Inoltre, anche in caso di competenza esclusiva dello Stato, non sembra possibile ipotizzare un metodo diverso dal *burden sharing* per ripartire equamente il raggiungimento di quegli obiettivi tra le Regioni o comunque sul territorio nazionale²⁶⁴. Più fondato, invece, è l'argomento che evidenzia la necessità di una rinnovata centralità della politica energetica nazionale mediante appositi atti di programmazione e pianificazione²⁶⁵. In realtà, non solo gli obiettivi e le priorità, ma anche gli strumenti – quindi, i tipi di atti – e la tempistica sono spesso determinati dall'Ue²⁶⁶. Quindi, sembra che

²⁶³ Cfr. F. Vetrò, N. Brignoli, *Transizione energetica e agricoltura*, cit., 127 ss., dalla cui analisi si possono ricavare soprattutto due elementi. Il primo è perfettamente coerente con la disciplina statale degli incentivi esistente in precedenza e concernente gli impianti fotovoltaici: il ruolo fondamentale del GSE. In ragione dei poteri di controllo assegnatigli, esso costituisce il vero e proprio *dominus* della fase attuativa dei provvedimenti che concedono gli incentivi. Il secondo è la distinzione tra agrivoltaico semplice e avanzato, recepita da apposite linee guida del 2022 (132-133). Solo l'agrivoltaico avanzato può beneficiare degli incentivi e degli altri vantaggi previsti dal PNRR (133-136). Il riferimento è a Ministero della transizione ecologica, *Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici*, giugno 2022. Le modalità, le condizioni e i termini per l'accesso agli incentivi sull'agrivoltaico sono stati di recente stabiliti da un decreto del MASE, che ha modificato un decreto del 2023. Cfr. <https://www.mase.gov.it/portale/-/mase-pubblicato-l-aggiornamento-al-decreto-agrovoltaico>. Cfr. altresì *Agrivoltaico, più tempo per avviare gli impianti e obblighi più chiari*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 agosto 2025, 26. Sui poteri del GSE, cfr. altresì G. Manfredi, *I poteri del Gestore dei Servizi Energetici tra annullamento, misure ripristinatorie e sanzioni*, in G.D. Comperti, S. Lucattini (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia*, Napoli, 2020, 121 ss. ed E. Bruti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1792-1796.

²⁶⁴ Un tale metodo implica una condivisione di responsabilità che riguarda primariamente la funzione di indirizzo politico-amministrativo piuttosto che compiti amministrativi o tecnici. Per questa ragione, non sembra corretto includere il decreto ministeriale del 2012 tra gli elementi che dovrebbero provare il cambiamento di approccio del legislatore, con il trasferimento di funzioni e compiti dall'autorità indipendente operante nel settore dell'energia al ministro competente. Cfr. Cartei, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, cit., 65-66. Cfr. altresì S. Pianta, *Le fonti energetiche rinnovabili*, cit., 546, la quale ha osservato che mentre la funzione di regolazione è esercitata sia dal ministro competente sia dall'autorità amministrativa indipendente di settore nella materia dell'energia in generale, vi è un ruolo dominante del primo nel settore delle FER.

²⁶⁵ Cfr. M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 7-8 e 13-15. Cfr. altresì, di recente, P. Mastellone, *La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili*, cit., 171-172, che ha messo in evidenza come la giurisprudenza costituzionale si sia sostanzialmente orientata in questo senso.

²⁶⁶ Il passaggio dalla Strategia energetica nazionale del 2017 al PNIEC del 2019 fornisce una dimostrazione di quanto si è appena affermato. Quanto alla tempistica, l'Ue ha stabilito i termini per l'aggiornamento periodico del secondo e per l'adozione di un nuovo PNIEC in modo da garantirne il coordinamento con gli obblighi previsti, a livello internazionale, dall'Accordo di Parigi. Inoltre, soprattutto qualora uno Stato membro abbia intrapreso un percorso che pare indirizzato verso il mancato raggiungimento degli obiettivi e delle soglie stabiliti a livello europeo, la Commissione europea ha il potere di chiedere l'adozione di determinate misure. Cfr. G. Bellantuono, *I modelli e gli strumenti della programmazione energetica: un'analisi comparata*, in L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *La Strategia energetica nazionale: «governance» e strumenti di attuazione*, Bologna, 2019, 73-83. Sui rapporti tra la suddetta strategia nazionale e il PNIEC, cfr. altresì, F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE*, in G.D. Comperti, S. Lucattini, *Orizzonti*, cit., 106-110. Sul ruolo della Commissione, cfr., di recente, S. Franca, *I pote-*

si possa identificare una vera e propria funzione di indirizzo politico – e politico-amministrativo – attribuita alle Istituzioni dell’Ue, quantomeno nella materia dell’energia²⁶⁷. A prescindere dal fatto che si condivida o meno lo spostamento di questa competenza al livello europeo, è innegabile il carattere sempre più strategico dell’energia. In questo senso, è fondamentale la sicurezza energetica, che non riguarda più solo – o comunque prevalentemente – l’aspetto dell’approvvigionamento ma anche la capacità «di sostenere i flussi di energia necessari alla riconversione dei modelli di produzione e consumo»²⁶⁸.

Queste ultime considerazioni fanno riferimento alle funzioni amministrative, che, nella materia dell’energia, si caratterizzano per l’intrinseca suscettibilità all’applicazione del principio di sussidiarietà e, quindi, all’attrazione in capo allo Stato. *Prima facie*, ciò sembrerebbe evidente anche con riguardo alle FER, in ragione della stretta connessione con la materia dell’ambiente, che è attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La competenza statale, tuttavia, si apprezza dal punto di vista legislativo piuttosto che da quello amministrativo. Si è sottolineato come la dottrina abbia ricavato dalla recente riforma costituzionale una più chiara distinzione rispetto al passato tra i concetti di paesaggio e ambiente. La tutela di entrambi i corrispondenti interessi, così come quella del patrimonio culturale e del territorio, viene in rilievo sia nell’individuazione delle aree idonee all’installazione degli impianti FER sia nei successivi procedimenti autorizzatori. Quanto alla prima, si è messo in evidenza che la tutela dei beni culturali e del paesaggio ha costituito una delle ragioni che ha condotto il T.A.R. Lazio, nella sentenza n. 9155/2025, a ritenere illegittima la previsione del DAI che attribuiva alle Regioni il potere di includere tra le aree non idonee delle fasce di rispetto più ampie del perimetro dei beni tutelati.

Quanto ai procedimenti autorizzatori, due modifiche sono andate in direzioni opposte, in quanto una ha avuto un effetto restrittivo e una un effetto ampliativo. La prima è in realtà duplice: la perdita del carattere vincolante del parere espresso dall’autorità paesaggistica nei procedimenti aventi a oggetto impianti FER ubicati nelle zone idonee e la formazione del silenzio tra amministrazioni. Quindi, si è sacrificato l’interesse alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico sull’altare delle FER e del loro rapporto con l’ambiente²⁶⁹, cioè con una materia in cui gli istituti di semplificazione amministrativa hanno cominciato a essere

ri della Commissione nell’attuazione del Green Deal, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 4. Su questi ultimi due temi, cfr. E. Bruti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1707-1710.

²⁶⁷ Per l’individuazione di una tale funzione dell’Ue, ma sulla base di un’analisi incentrata su aspetti di finanza pubblica, cfr., di recente, S. Sileoni, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza al Patto di stabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 1, 73 ss.

²⁶⁸ Cfr. F. Vetrò, *Le transizioni nel sistema elettrico*, cit., 1155-1156, in part. 1156.

²⁶⁹ In questo senso, risulta particolarmente opportuno il chiarimento fornito dalla Corte costituzionale, secondo cui solo la legislazione statale può determinare l’equilibrio tra la finalità di agevolare la diffusione degli

previsti solo negli ultimi anni²⁷⁰. La seconda ha riguardato il potere di esprimere un dissenso qualificato all'interno della conferenza di servizi svolta obbligatoriamente nel procedimento autorizzatorio relativo agli impianti FER. Il TUFER ha attribuito questo potere anche al Comune, sia pure solo nel caso in cui il rilascio del provvedimento autorizzatorio richieda una variante agli strumenti urbanistici comunali²⁷¹. Al riguardo, ci si limita a segnalare una possibile criticità. In passato, la giurisprudenza ha sempre negato un tale potere, che in effetti non è previsto dalla legge generale sul procedimento amministrativo²⁷². Al Comune è sempre stato riconosciuto il diritto di esprimere la propria posizione nell'ambito della conferenza di servizi ma non anche quello di utilizzare il mezzo di gravame proprio della conferenza di servizi stessa²⁷³ per contestare la determinazione conclusiva di quest'ultima²⁷⁴. Attribuire al Comune un sostanziale potere di veto agli impianti FER, sia pure nei soli casi in cui l'autorizzazione unica determina in concreto uno degli effetti che essa ha in astratto, cioè l'effetto di variante – in precedenza *de iure* – agli strumenti urbanistici comunali e – più in generale – di prevalenza sugli atti

impianti FER e il mezzo della semplificazione amministrativa per conseguirla. Cfr. E. Bruti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1715.

²⁷⁰ Cfr. A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione*, cit., 199 ss., in part. 203-205, con specifico riguardo ai pareri, alle valutazioni tecniche e al silenzio tra amministrazioni.

²⁷¹ È stato osservato in dottrina che, in un tale caso, il procedimento autorizzatorio implica un margine più ampio di discrezionalità, poiché in esso «assumono rilievo anche ragioni di opportunità urbanistica, che invece sono irrilevanti quando l'intervento sia conforme alla destinazione vigente». A. Travi, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., 35.

²⁷² Dal combinato disposto dell'art. 14-*quinquies*, commi 1 e 2, si ricava che si ha un dissenso qualificato nella conferenza di servizi quando esso è espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, dell'interesse paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute e dell'incolumità pubblica dei cittadini, nonché dalle Regioni e dalle Province autonome. Cfr. G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2023, 249. A ogni modo, un tale dissenso deve essere formulato in modo costruttivo, quindi deve includere le condizioni richieste per il suo superamento. Cfr. C. Vivani, *Ambiente ed energia*, cit., 534-535. Cfr. altresì N. Durante, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 81 e M. Cocconi, *Poteri pubblici*, cit., 144.

²⁷³ Il riferimento è alla opposizione, che le amministrazioni titolari del potere di esprimere un dissenso qualificato possono presentare al Consiglio dei ministri entro dieci giorni dall'adozione della determinazione di conclusione della conferenza di servizi. L'atto che decide su questo rimedio amministrativo speciale è considerato un atto di alta amministrazione. Cfr. S. Amoroso, «Nobiltà» (*dei proclami politici*) e «miseria» (*dell'amministrazione ostativa*) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 6, II, 499-500. Cfr. altresì C. Vivani, *Ambiente ed energia*, cit., 535, secondo cui tale atto costituisce espressione di discrezionalità amministrativa ma presuppone il compimento di una o più valutazioni tecniche. Il rimedio in questione, a ogni modo, è stato concepito dal legislatore come eccezionale. Infatti, uno degli argomenti che escludevano l'utilizzo da parte dei Comuni era l'effetto che ciò avrebbe determinato in termini di perdita dell'eccezionalità dell'utilizzo del rimedio stesso. Cfr. M. Santini, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. app.*, 2020, 3, 305-307.

²⁷⁴ Cfr., *ex multis*, L. Ricci, *Procedure autorizzative*, cit., 893, S. Guarino, *Procedura ad evidenza pubblica*, loc. cit., L. Salomoni, *Esigenze di semplificazione e celerità*, cit., 80-81 e 85-86, V. Cerulli Irelli, *L'autorizzazione alla produzione e il riconoscimento degli incentivi*, in G. Napolitano, Zoppini, *Annuario*, cit., 168 e 171-172, U. Barelli, *I limiti alle energie rinnovabili*, cit., 15, G. De Giorgi, *Le procedure integrate*, cit., 221-222, R. Rota, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit., 382-383.

del Comune in materia urbanistica e edilizia²⁷⁵, significa accettare il rischio dell'emersione della sindrome "Not In My Back Yard" (NIMBY). Il potere di veto era stato escluso in precedenza proprio per evitare questo rischio²⁷⁶.

Si è espresso un giudizio complessivamente positivo nei confronti della sentenza n. 9155/2025, segnatamente per il ruolo essenziale del bilanciamento degli interessi rilevanti nell'installazione e nell'esercizio di impianti FER, che da essa si può dedurre. Infatti, si è sottolineato che, nonostante il *favor* accordato dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa al principio di massima diffusione delle FER²⁷⁷, nessun interesse o valore tra quelli sensibili e prioritari è destinato a prevalere sempre e comunque sulla base di una gerarchia predeterminata²⁷⁸. In generale, non si possono trascurare gli effetti negativi di alcuni tipi di impianti FER, soprattutto di quelli eolici, nei confronti di alcune specie animali, oltre che del paesaggio e dell'ambiente in generale²⁷⁹. La disciplina statale include altresì la tutela del patrimonio culturale e del territorio tra i criteri e gli interessi che limitano la discrezionalità della Regione o della Provincia autonoma nell'individuazione delle aree idonee (e non idonee) e nel rilascio o meno del provvedimento autorizzatorio. Il patrimonio culturale può essere considerato congiuntamente con il

²⁷⁵ Cfr. G. De Giorgi, *ivi*, 222 e 224, la quale, quanto al secondo tipo di casi, ha fornito l'esempio (224) di una deliberazione del Consiglio comunale che abbia approvato uno schema di convenzione per la costruzione di parchi eolici.

²⁷⁶ Cfr. A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 10 e S. Spuntarelli, *Le rinnovabili per la transizione energetica*, cit., 74. Tra gli studiosi italiani, è piuttosto frequente il riferimento a un saggio del 2010, nel quale la sindrome NIMBY è indicata come la ragione dell'allocazione delle funzioni in materia ambientale allo Stato ovvero alle Regioni piuttosto che agli enti locali. Cfr. G. Manfredi, *Osservazioni su ambiente e democrazia*, in G. Manfredi, S. Nespore, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 2, 302-303. In realtà, la dottrina ha altresì fatto appello a questa sindrome sia per sostenere, nel settore in questione, lo spostamento delle funzioni amministrative in capo allo Stato, in quanto livello di governo ancora meno esposto di quello regionale al rischio di subire pressioni dal contesto locale di riferimento, sia per giustificare le compensazioni ammesse dall'ordinamento – ossia quelle non meramente patrimoniali – intese come contropartita dell'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti FER. Cfr., rispettivamente, M. De Lucia, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, cit., 645 e G. Pizzanelli, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 123. Cfr. altresì S. Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole*, cit., 295. Sulla sindrome NIMBY in Italia e per alcuni esempi di proteste contro l'installazione e l'esercizio di impianti FER, cfr. altresì G. Cerrina Feroni, *Le energie rinnovabili in Italia: tra diritto, tecnologie, politiche*, in E.A. Carnevale, P. Carrozza, G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari, G. Morbidelli, R. Orrù (a cura di), *Verso una politica energetica integrata*, Napoli, 2014, 365-369.

²⁷⁷ Cfr. E. Bruti Liberati, G. Cavalieri, G. Colombo, *Energia*, cit., 1764.

²⁷⁸ Ciò non significa che quel principio non abbia delle implicazioni. Ad esempio, in una sentenza recente, il T.A.R. Lazio ha ricavato da esso l'illegittimità della previsione di un regolamento comunale che stabiliva una distanza minima dal centro abitato per la localizzazione di determinati tipi di impianti FER. Il riferimento è a T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 12 febbraio 2025, n. 3093, par. 4-4.3.

²⁷⁹ Quanto agli impianti eolici, gli effetti negativi riguardano soprattutto gli uccelli migratori e il paesaggio. Anche gli impianti a biomassa sono potenzialmente idonei a incidere sulla vita di tali volatili. Il paesaggio e l'ambiente sono invece oggettivamente alterati dagli impianti per la produzione di energia idroelettrica, che richiedono la costruzione di dighe per il loro funzionamento. Cfr. A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile*, cit., 7 nt. 16.

paesaggio, soprattutto se si pone mente all'incertezza sull'obbligatorietà della partecipazione del Ministro della cultura alla conferenza di servizi interna al procedimento autorizzatorio per gli impianti FER, recentemente superata dal legislatore²⁸⁰. Nella previsione degli strumenti di semplificazione e accelerazione dei procedimenti aventi a oggetto progetti da realizzare nelle aree idonee e nelle zone di accelerazione è possibile forse individuare anche un intento punitivo nei confronti dell'autorità paesaggistica sulla base di quanto emerso nella prassi²⁸¹. Tuttavia, resta da capire se una tale "sanzione" sia proporzionata²⁸².

Quanto alla tutela del territorio, si potrebbe dedurre – *prima facie* – da essa e dal ruolo del Comune indicato sopra²⁸³, una sorta di rivincita del governo del territorio, se si prende le mosse dalla sua tradizionale «subalternità» rispetto agli interessi sensibili dell'ordinamento²⁸⁴. In realtà, l'analisi condotta ha dimostrato che l'interesse in questione implica la verifica dell'impatto di un dato impianto soprattutto alla luce delle tradizioni agroalimentari, del patrimonio culturale e del paesaggio nelle aree agricole. In questo senso, possono ritenersi fondati su una logica simile gli incentivi di vario tipo di cui beneficiano oggi gli impianti agrivoltaici, che consentono la prosecuzione dell'attività agricola²⁸⁵. L'installazio-

²⁸⁰ La soluzione in questione si trovava in precedenza nel comma 3-*bis* dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, modificato più volte negli ultimi anni, ed è stata confermata dall'art. 9, comma 13, del TUFER. Essa prevede la partecipazione obbligatoria del Ministro della cultura alla conferenza di servizi tutte le volte in cui l'area in cui sarà – o è – collocato l'impianto contiene vincoli ai sensi del codice dei beni culturali e paesaggistici già esistenti o potenziali, in quanto il relativo procedimento è ancora in corso. Al riguardo, cfr. F. Scattolin, *Energie rinnovabili e paesaggio*, cit., 334-336, che ha sostenuto che questa soluzione ha comportato una valorizzazione della conferenza di servizi, poiché l'autorizzazione paesaggistica perde la sua autonomia e «risulta del tutto obliterata dal procedimento unico ex art. 12» (336). Cfr. altresì B. Tonoletti, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., 124-132.

²⁸¹ Cfr. S. Amorosino, «Nobiltà» (*dei proclami politici*), cit., 501-502, che ha descritto alcune di quelle che egli ha definito «prassi amministrative distorsive», sia pure riferite più specificamente al parere del Ministero della cultura nell'ambito del procedimento di VIA. Cfr. altresì B. Tonoletti, *ivi*, 111-116, in part. 116, e C. Viviani, *I meccanismi procedurali per il bilanciamento degli interessi nelle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, *Le procedure di autorizzazione*, cit., 77-78.

²⁸² Cfr. E. Boscolo, *Agricoltura e produzione di energia: l'agrivoltaico di fronte al Consiglio di Stato*, Nota a Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258, in *Giur. it.*, 2023, 12, 2702, il quale ha identificato in uno di tali strumenti di semplificazione, segnatamente nel carattere solo obbligatorio e non anche vincolante del parere della Soprintendenza circa la compatibilità paesaggistica di un progetto da realizzare all'interno di un'area definita come idonea dalla Regione, un indice sintomatico di «una rinnovata scala di valori», predeterminata a livello europeo e attuata dal legislatore italiano.

²⁸³ Peraltro, è stato fatto notare come esso fosse già centrale in precedenza in determinati casi, segnatamente con riguardo alla PAS, in quanto sottoposta a un regime ulteriormente semplificato rispetto a quello dell'autorizzazione unica. Cfr. A. Persico, *Aree agricole ed energia da fonti rinnovabili*, cit., 201-203, in part. 203.

²⁸⁴ Per l'utilizzo di questo termine, cfr. S. Amorosino, *La «compressione» del governo del territorio tra infrastrutture strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *Urb. app.*, 2023, 4, 431.

²⁸⁵ Cfr. *supra*, nt. 263. Cfr. altresì A. Persico, *Aree agricole ed energia da fonti rinnovabili*, cit., 198, il quale ha messo in evidenza che in questo modo si escludono le critiche concernenti l'impermeabilizzazione del suolo, che si ha in caso di installazione di un impianto fotovoltaico. Similmente, cfr. Villamena, *Fonti rinnova-*

ne e l'esercizio degli impianti FER in aree agricole costituiscono l'ennesima conferma della necessità di un attento bilanciamento da compiere in concreto, alla luce delle specificità del singolo progetto oggetto del procedimento. Le peculiarità concernenti la disciplina degli impianti FER e la molteplicità degli interessi sensibili che sono coinvolti inducono quantomeno a valutare la possibilità di considerare questa disciplina come l'oggetto di una materia autonoma. In una tale materia, il bilanciamento di tali interessi può avvenire solo in concreto, poiché tra di essi non esistono interessi c.d. «tiranni»²⁸⁶. Tale bilanciamento è compiuto anche dalla legge statale, segnatamente mediante la predeterminazione delle categorie di aree idonee agli impianti FER, alla quale oggi si collega l'individuazione delle zone di accelerazione da parte delle Regioni. Dopotutto, il potere stesso di identificazione delle prime e delle seconde – rispettivamente, in via legislativa e amministrativa – dimostra che l'interesse all'installazione e all'esercizio di impianti FER non può prevalere sempre e comunque. Da un lato, l'energia e l'ambiente sarebbero senza dubbio le due componenti principali delle FER qualora le si intendesse come una materia autonoma. Dall'altro lato, essi sono già talvolta confliggenti con riguardo alle FER, così come accade per il paesaggio e per la tutela del patrimonio culturale rispetto all'interesse suddetto. Come il Consiglio di Stato ha affermato recentemente, il legislatore ha espresso «un chiaro *favor*» per l'installazione e l'esercizio di impianti FER, ma ciò non significa «che possano legittimarsi 'interessi tiranni' capaci di prevalere automaticamente su altri interessi meritevoli di pari considerazione»²⁸⁷.

bili e zone agricole, cit., 316, che ha fatto riferimento all'effetto di consumo di suolo, poiché un impianto fotovoltaico sottrae all'attività agricola quantomeno la superficie a esso destinata.

²⁸⁶ Cfr. C. Vivani, *I meccanismi procedurali per il bilanciamento degli interessi*, cit., 68-76 ed E. Boscolo, *Agricoltura e produzione di energia*, cit., 2704. La Corte costituzionale ha escluso radicalmente la possibilità di configurare interessi o diritti tiranni nella sentenza sul caso Ilva del 2013 e ha ripetuto questa affermazione in altre sentenze. Cfr. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 3, 2013, 1478-1479. Per un riferimento a questa sentenza nella prospettiva delle materie dell'ambiente e dell'energia, cfr. – rispettivamente – L. Butti, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 2, 155 e S. Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole*, cit., 320. Cfr., più di recente e con riguardo anche alla giurisprudenza costituzionale successiva, G. Parodi, *Interpretazione conforme a Costituzione e diritto vivente nella giurisprudenza recente. La prospettiva del giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 2023, 6, 2885 nt. 8 ed E. Boscolo, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 2, II, 98.

²⁸⁷ Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6434, par. 13, in *Accelerazione sulle «rinnovabili»: per la scelta delle aree norme snelle*, in *Giuda al dir.*, 18 ottobre 2025, 39, 84-87 (versione online – MyDesk24).

Gli impianti per le energie rinnovabili tra ordinamento europeo, aree idonee e bilanciamento di interessi: una materia autonoma?

Il saggio analizza l'evoluzione della legislazione italiana concernente l'installazione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (impianti FER), mettendo in evidenza la crescente influenza dell'ordinamento dell'Ue a questo riguardo. Lo scopo principale è sostenere che il bilanciamento in concreto degli interessi rilevanti è essenziale sia per l'individuazione delle aree idonee a questi impianti sia nei procedimenti autorizzatori. Infatti, né il principio della massima diffusione degli impianti FER né gli interessi pubblici sensibili che sono – o, quantomeno possono essere – in conflitto con quel principio, segnatamente l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio culturale, nonché l'interesse alla tutela del territorio, inteso in senso ampio, possono beneficiare di una prevalenza aprioristica e assoluta. Quindi, l'obiettivo dell'Ue della neutralità climatica entro il 2050 non può essere raggiunto mediante un eccessivo sacrificio degli altri interessi rilevanti. Tuttavia, allo stesso tempo, questi ultimi devono essere valutati alla luce delle peculiarità che caratterizzano il settore delle FER. Tali peculiarità inducono quantomeno a considerare che questo settore possa costituire una materia autonoma. Infine, il saggio sostiene che le recenti modifiche alla legislazione statale dirette a disciplinare le zone di accelerazione per l'installazione degli impianti FER non abbiano inciso sulla sua tesi principale. Infatti, il bilanciamento dell'interesse alla diffusione degli impianti FER con gli altri interessi pubblici sensibili che siano rilevanti nelle varie aree del territorio nazionale continua a essere fondamentale e deve essere compiuto in concreto.

Renewable energy plants between European legislation, suitable areas, and balancing interests: an autonomous field?

The essay analyzes the evolution of Italian legislation concerning the placement and management of renewable energy plants (REPs), by highlighting the growing influence of the EU legal system in this regard. The primary purpose is to argue that the practical balancing among relevant interests is essential both to identifying REP eligible areas and in the authorizing proceedings. Indeed, neither the principle of REPs' utmost dissemination nor the sensitive public interests that are – or, at least, may be – in contrast to that principle, namely environment, landscape, cultural heritage, as well as the interest in land preservation, meant in a broad sense, may enjoy an ex-ante, absolute prevalence. Therefore, the Eu objective of climate neutrality by 2050 may not be achieved through an excessive sacrifice of the other relevant interests. Yet at the same time, the latter have to be assessed in light of the peculiarities characterizing the renewable energy sector. Such peculiarities lead at least to consider that this sector may constitute an autonomous subject matter. Finally, the essay maintains that the recent amendments to State legislation aimed at regulating renewables acceleration areas for REPs' placement have not affected its main thesis. Indeed, the balancing of the interest in REPs' dissemination with other sensitive public interests that are relevant in the various areas of national land is still fundamental and has to be carried out concretely.