



20 NOVEMBRE 2024

La competenza legislativa regionale in
materia di energie rinnovabili al vaglio
dei limiti statali e delle competenze
trasversali

di Matteo Battistelli

Dottorando di interesse nazionale in *Sustainable Development and Climate Change*
IUSS Pavia e Università degli Studi di Teramo



La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*

di Matteo Battistelli

Dottorando di interesse nazionale in *Sustainable Development and Climate Change*
IUSS Pavia e Università degli Studi di Teramo

Abstract [It]: La diffusione delle fonti energetiche rinnovabili (FER) è fondamentale per la decarbonizzazione dell'economia, ma pone inevitabilmente criticità connesse alle politiche che intercetta, quali la tutela dell'ambiente, del paesaggio e la produzione agricola. Il saggio che segue cerca di far luce sull'ampiezza dell'autonomia regionale nel promuovere la transizione energetica a fronte dei limiti statali e degli incerti confini delle competenze trasversali.

Title: Regional legislative competence in the field of renewable energy examined by state limits and transversal competencies

Abstract [En]: The spread of renewable energy sources (RES) is fundamental for the decarbonization of the economy, but it inevitably raises issues related to environmental protection, landscape, and agricultural production. The following article tries to understand the breadth of regional autonomy in promoting the energy transition between state limits and the uncertain boundaries of administrative transversal functions.

Parole chiave: impianti FER, autonomia regionale, competenze legislative, funzioni amministrative, governance multilivello

Keywords: RES installations, regional autonomy, legislative competencies, administrative functions, multilevel governance

Sommario: 1. Gli impianti FER tra esigenze di decarbonizzazione, tutela del paesaggio e produttività agricola. 2. I principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”: la questione dell’allocazione degli impianti. 3. La legislazione regionale all’esame della Corte Costituzionale. 4. La compressione della potestà legislativa regionale in ambito energetico e le funzioni amministrative. 5. Profili di sovrapposizione competenziale e aree di intervento regionale. 6. Il decentramento energetico. 7. Riflessioni conclusive.

1. Gli impianti FER tra esigenze di decarbonizzazione, tutela del paesaggio e produttività agricola

Le fonti di energia rinnovabile (FER) “sono quelle forme di energia” inesauribili e in grado di rigenerarsi in tempi che non coincidono con quelli di vita degli esseri umani, “il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future”¹. Tale definizione è riconducibile a quanto statuito dall’art. 2, lettera a), della direttiva 28/2009 e dalla relativa normativa nazionale di recepimento, le quali prendono in considerazione tutta una serie di energie² il cui utilizzo non comporta ulteriori emissioni di gas ad effetto

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Corte Cost., sent. n. 237/2020.

² Si tratta dell’energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrottermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

serra ad eccezione del processo di fabbricazione dei relativi impianti. Di conseguenza, le FER si propongono come alternative alle fonti fossili, rispondendo ad importanti istanze di tutela dell'ambiente, di decarbonizzazione dell'economia e di sviluppo sostenibile. Nello specifico, l'attuale processo di transizione energetica mira a conseguire gli obiettivi che sono enunciati nel *Green Deal* europeo, ovvero “trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse”, ma anche dagli obiettivi di politica energetica previsti dal TFUE³. In questo modo accanto al fine dello sviluppo economico si pone quello della salvaguardia dell'ambiente che, come noto, non si configura solo quale specifica politica dell'Unione, ma anche quale finalità destinata a integrare orizzontalmente tutte le politiche europee (c.d. principio di integrazione, ex art. 11 TFUE)⁴. Da ciò si evince la necessità di individuare un punto di equilibrio tra esigenze economiche, ambientali e sociali che ricomprenda “tutti i macro-obiettivi di una crescita equilibrata, della stabilità dei prezzi, dell'economia sociale di mercato, del progresso sociale e della tutela ambientale”⁵. Tale impostazione metodologica è anche il frutto del recepimento da parte dell'UE nel 2015 degli Accordi di Parigi il cui scopo è quello di contenere il riscaldamento globale al di sotto dei 2°C, con l'intento di non superare un aumento di temperatura di 1,5°C oltre i livelli pre-industriali. A questo scopo, gli Stati si sono impegnati ad approvare piani d'azione volti a ridurre le emissioni di gas climalteranti, repute dagli scienziati come la causa principale del riscaldamento globale.

Su questo sfondo si colloca la normativa italiana di promozione delle FER, la quale si propone di raggiungere l'obiettivo fissato dall'art. 3 della direttiva 2018/2001, che stabilisce una quota europea vincolante di energia da fonti rinnovabili pari ad almeno il 32% (del consumo finale lordo), da raggiungere entro il 2030⁶. Rispetto a detta soglia, tuttavia, ciascun Stato membro, attraverso il proprio Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), prende parte in modo diversificato al raggiungimento della stessa. Ciò sta a significare che le FER sono considerate dal legislatore europeo e italiano come uno degli strumenti principali per la lotta al cambiamento climatico, tuttavia, la realizzazione e soprattutto

³ L'art. 194, par. 1, TFUE individua quali obiettivi quelli di “garantire il funzionamento del mercato dell'energia, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, ma anche l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e infine promuovere l'interconnessione delle reti energetiche”.

⁴ V. S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, p. 23; sullo stesso argomento v. F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, n. 58, 2023, p. 561 ss.

⁵ M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 62.

⁶ La direttiva 2023/1791 (RED III), come previsto dalla precedente direttiva 2018/2001, ha adottato una serie di provvedimenti volti ad aumentare la quota vincolante di consumo di energia rinnovabile dal 32% al 42,5% entro il 2030. La finalità è quella di favorire una rapida diffusione delle FER “accelerando in tal modo la fine graduale della dipendenza energetica dell'Unione dai combustibili fossili russi grazie alla maggiore disponibilità di energia sicura, pulita e a prezzi accessibili nell'Unione”.

L'installazione di un impianto ad energia rinnovabile non è esente da conseguenze negative sull'ambiente. Si pongono, *in primis*, alcune problematiche relative alla scelta dei luoghi di installazione nonché alla realizzazione dei parchi energetici su terreni agricoli. In particolare, il riferimento è al cosiddetto impatto ambientale di tali impianti sul paesaggio, bene costituzionalmente tutelato, e alla costante e progressiva erosione di superfici destinate alla produzione alimentare. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di rendere l'agricoltura parte attiva del processo di transizione ecologica, attraverso la contemporanea produzione del cibo e la salvaguardia del territorio, innanzitutto preservando le caratteristiche peculiari dei paesaggi agrari mediante pratiche adeguate, in secondo luogo dedicandosi a colture attente alla tutela della biodiversità e infine utilizzando energie pulite. Effettivamente, ad esclusione delle aree urbane e industriali, l'agricoltura è uno dei fattori principali dell'attuale aspetto esteriore del territorio. Essa rappresenta una prima barriera al dissesto idrogeologico, alla desertificazione e più in generale agli effetti negativi del *climate change*, nel momento in cui si fa portatrice di interventi di ingegneria idraulica, risparmio idrico ed energetico e tutela della biodiversità spontanea. Un adeguato livello di tutela dei paesaggi rurali⁷ diviene un importante parametro dell'attività di pianificazione urbanistica ed edilizia applicabile anche agli impianti FER la cui installazione comporta la "ricerca di soluzioni volte a coniugare interessi potenzialmente in conflitto ovvero tutela del paesaggio rurale e allocazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile"⁸.

2. I principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": la questione dell'allocazione degli impianti

La normativa energetica italiana è il frutto del recepimento e dello sviluppo degli indirizzi determinati in sede europea in quanto l'Unione e gli Stati membri condividono la competenza energia ai sensi degli artt. 4, lett. i) e 194 del TFUE. Sul piano del diritto interno, le FER appartengono alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia⁹, una materia di competenza concorrente Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 3 della Costituzione, per cui spetta a queste ultime legiferare salvo la determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali. Ciò comporta che l'autonomia normativa delle Regioni è delimitata dai principi statali, che come ribadito in più occasioni dalla Corte Costituzionale¹⁰ sono

⁷ L'art. 135, c. 4, lettera d), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nel disciplinare l'attività di pianificazione paesaggistica menziona nello specifico i paesaggi rurali, quali meritevoli di particolare attenzione e cautela, in quanto rientranti ai sensi dell'art. 131 tra quelle porzioni di "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni".

⁸ G. MARCHIANÒ, *Regolazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile in particolare nei terreni agricoli*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2020, p. 105.

⁹ Cfr. Corte Cost., sent. nn. 11/2014, 14/2018, 48/2023.

¹⁰ Cfr. Corte Cost., sent. nn. 298/2013, 166/2014, 77/2022.

individuati nell'art. 12, d.lgs 29 dicembre 2003, n. 387 il quale disciplina: A) la tipologia di procedura autorizzatoria; B) gli enti competenti al rilascio; C) il luogo di ubicazione degli impianti.

Riguardo al primo aspetto, il legislatore prescrive il rilascio di un'autorizzazione unica per "la costruzione, l'esercizio, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione" degli impianti ad energia rinnovabile, "nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili" agli impianti stessi. L'autorizzazione è rilasciata a conclusione di un procedimento unico a cui partecipano in Conferenza dei Servizi tutte le amministrazioni interessate.

Per quanto concerne il secondo profilo, l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è la Regione nel cui territorio si vuol realizzare l'impianto o la Provincia da essa delegata, ad eccezione delle installazioni che hanno una potenza pari o superiore a 300 MW di competenza del Ministero dello sviluppo economico.

Infine, riguardo alla questione dell'allocatione, il legislatore Statale non determina un elenco perentorio di luoghi in cui sia possibile o meno realizzare gli impianti, rimettendo l'individuazione dei siti non idonei alla competenza regionale. Il legislatore prevede che essi possono essere localizzati anche in aree che i competenti piani urbanistici hanno classificato come agricole" purché sia assicurata la salvaguardia delle tradizioni agroalimentari locali, della tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale, mentre per i soli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra è consentita l'installazione nelle medesime aree limitatamente agli interventi di "modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata"¹¹.

Soltanto a distanza di sette anni, il d.m. 10 settembre 2010 del Ministero dello Sviluppo Economico ha definito le cosiddette linee guida nazionali, cioè regole oggettive relative ai procedimenti amministrativi regionali autorizzatori, in modo da contemperare "le esigenze di sviluppo economico e sociale con quelle di tutela dell'ambiente e di conservazione delle risorse naturali e culturali" e in particolare "assicurare il coordinamento tra il contenuto dei piani regionali di sviluppo energetico, di tutela ambientale e dei piani paesaggistici".

Riguardo all'allocatione degli impianti il paragrafo 17.1 e seguenti delle linee guida individuano una specifica procedura che rappresenta il punto del corretto bilanciamento tra gli interessi coinvolti¹². Per

¹¹ Il divieto statuito dall'art. 5, c. 1, d.l. 15 maggio 2024, n. 63 convertito in legge 12 luglio 2024, n. 101, comporta l'impossibilità di installare nuovi impianti fotovoltaici a terra su terreni agricoli, tuttavia esso non si applica alle Comunità di energia rinnovabile e ai progetti attuativi del PNRR, dimostrando una finalità strettamente legata alla tutela della produttività agricola.

¹² Come si vedrà *amplius* nel paragrafo 3 di questo contributo, la Corte Costituzionale, in numerose e recenti sentenze, ha sottolineato che lo strumento più adeguato al corretto bilanciamento degli interessi in gioco è la valutazione regionale in sede di procedura amministrativa così come regolamentata in sede statale.

prima cosa le Regioni procedono all'individuazione delle aree non idonee mediante istruttoria che confluisce in un apposito atto di programmazione regionale, successivamente, mediante procedura amministrativa autorizzatoria, effettuano la valutazione caso per caso della fattibilità del singolo impianto¹³. Infatti, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, la Regione non può adottare una disciplina valida su tutto il suo territorio poiché inevitabilmente si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia; tuttavia, può valutare in concreto le specifiche situazioni. Un aspetto particolarmente rilevante delle linee guida è il loro carattere integrativo delle disposizioni del d.lgs n. 387/2003 che si esplica nell'utilizzo di una normativa di rango secondario¹⁴ a completamento di principi di natura legislativa vincolanti per le Regioni. Essa rappresenta un'eccezione alla regola generale per cui atti di rango secondario non possono vincolare il legislatore¹⁵ e nello specifico quello regionale nell'ottica della "separazione delle competenze"¹⁶ tra differenti livelli di governo. La Corte Costituzionale ha, però, avallato tale deroga a due condizioni: la prima è che si tratti di settori "squisitamente tecnici"¹⁷ cioè di una normativa specialistica e specifica il cui contenuto sia addirittura "estraneo" alle norme legislative che per definizione sono generali ed astratte; la seconda condizione è che le linee guida siano state approvate nel rispetto del principio di "leale collaborazione"¹⁸, il quale garantisce la partecipazione delle Regioni in sede di Conferenza unificata, nonostante l'elaborazione delle linee guida avvenga in sede ministeriale. Tali parametri giurisprudenziali consentono in un settore come quello delle FER il legittimo utilizzo della

¹³ Tale procedura deve però tener conto delle modifiche introdotte con d.m. del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 21 giugno 2024, il quale ha individuato i principi e i criteri omogenei che dovranno guidare le Regioni nell'individuazione (mediante atto di pianificazione territoriale) delle superfici e aree idonee, non idonee, superfici e aree ordinarie, aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra. Alle Regioni è assegnato un termine perentorio di 180 giorni dall'approvazione dei piani territoriali per recepirli in un provvedimento di natura legislativa, scaduto il quale interverrà in via sostitutiva il MASE.

¹⁴ Le linee guida hanno assunto la *forma iuris* del decreto ministeriale che può essere considerato atto di rango normativo secondario in quanto qualificabile come di natura regolamentare. Nella sentenza n. 275/2011 la Corte Costituzionale ha statuito che "ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti".

¹⁵ Come noto, le fonti secondarie del diritto, come i regolamenti, esprimono la loro natura di atti normativi purché essi siano legittimi, nel senso che siano conformi alla legge nel rispetto del principio di legalità. Sul rapporto tra fonti del diritto primarie e secondarie si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. 2, CEDAM, Padova, 1984, p. 16 ss; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 329 ss.

¹⁶ Così si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza n. 250/1996 prima della riforma del titolo V. Tale orientamento è stato confermato *post-riforma* nella sentenza n. 303/2003 in cui la Corte statuisce che: "ai regolamenti governativi" è fatto divieto di "disciplinare materie di competenza regionale".

¹⁷ Le linee guida rappresentano un "canone interpretativo di carattere generale" per cui quando nelle materie di competenza concorrente "vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale, allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale, improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio. In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia." Corte Cost., sent. n. 11/2014.

¹⁸ Corte Cost., sent. n. 14/2018. Nella sentenza in oggetto la Corte statuisce che la "ponderazione concertata" tra Stato e Regioni nell'ottica della leale collaborazione "assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» della materia".

fonte secondaria ad integrazione di quella primaria in modo da contribuire “a costruire il parametro normativo vincolante a cui debba attenersi il legislatore regionale nell’esercizio della competenza concorrente”¹⁹.

3. La legislazione regionale all’esame della Corte Costituzionale

In Italia, il recepimento delle direttive europee in tema di energia e di fonti rinnovabili ha favorito il proliferare di una variegata legislazione con la quale le Regioni hanno inteso regolamentare nello specifico la fase di installazione degli impianti, che, come già anticipato, è quella che presenta maggiori criticità. La maggior parte delle leggi regionali sono state, infatti, impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale, la quale ha ripetutamente statuito l’incostituzionalità di tali normative. In particolare, nella sentenza n. 69/2018 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale del Veneto n. 30/2016, relativamente ai maggiori limiti imposti per il rilascio di titoli abilitativi necessari all’installazione di impianti FER per ragioni di tutela della salute, consumo del suolo e tutela delle risorse naturali. A tal proposito la Corte, dopo aver ribadito l’appartenenza della disciplina delle procedure amministrative autorizzatorie all’alveo della materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, ha decretato la contrarietà di tali disposizioni maggiormente restrittive ai principi fondamentali della materia e ai vincoli europei. La Corte ribadisce che le Regioni non possono prescrivere limiti generali validi sull’intero territorio regionale²⁰, nello specifico per contrasto con il principio europeo di massima diffusione, il quale non tollera eccezioni, dato che il contemperamento di ulteriori interessi costituzionalmente tutelati è già avvenuto a monte mediante procedimento amministrativo. Secondo la Corte, il corretto bilanciamento è garantito mediante il rispetto degli “schemi procedimentali statali”, la cui funzione è proprio quella di conciliare le esigenze economiche, ambientali e paesaggistiche. Qualsiasi restrizione ulteriore prevista, come ad esempio l’imposizione di un limite minimo di distanza tra gli impianti, un aggravio o una sospensione delle procedure autorizzatorie, incide negativamente sul corretto esercizio della massima diffusione poiché essa “trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell’ambito di competenza delle Regioni stesse”²¹. Da ciò si desume

¹⁹ Così C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel “governo” delle energie rinnovabili*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2020, p. 1346.

²⁰ Cfr. Corte Cost., sent. nn. 99/2012, 298/2013, 166/2014, 177/2018, 86/2019, 148/2019, 286/2019, 237/2020, 258/2020. Le sentenze citate sono accomunate da due elementi distinti: il primo è la dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni delle relative leggi regionali, il secondo è che la *ratio* ispiratrice del ragionamento della Corte risiede nella violazione del modello statale di valutazione degli interessi contrastanti, volto a valorizzare le esigenze specifiche in concreto, caso per caso, mediante procedure amministrative autorizzatorie e atti di pianificazione territoriale e non mediante una disciplina generale come la legge.

²¹ Corte Cost., sent. n. 224/2012.



L'importanza della collaborazione istituzionale tra livelli di governo all'interno di una materia di competenza concorrente. In effetti, le stesse linee guida, pur se frutto di una normativa statale, presentano una procedura di approvazione e aggiornamento “partecipata e condivisa”²² con gli enti regionali, in quanto, come ricordato dalla Corte²³, sono definite in sede di Conferenza Unificata, sono espressione della leale collaborazione e sono applicate uniformemente sul territorio nazionale.

In questo ambito, le Regioni non possono intervenire con legge, ma operano mediante procedimento amministrativo: l'individuazione delle aree non idonee non può, quindi, coincidere genericamente con territori soggetti a tutela dell'ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico²⁴. È necessaria una valutazione puntuale del caso specifico, dato che l'atto di pianificazione territoriale non corrisponde ad un divieto assoluto, ma ad una elevata possibilità di esito negativo delle valutazioni²⁵. In questo modo, emerge una procedura “collaborativa” Stato-Regione che, da un lato, sottolinea l'importanza di una normativa statale uniforme sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, esalta la competenza regionale in sede amministrativa nel valutare le specifiche esigenze del territorio. In tal senso è stato previsto l'obbligo di effettuare un costante aggiornamento delle linee guida attraverso decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di concerto con il Ministero della Cultura previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

4. La compressione della potestà legislativa regionale in ambito energetico e le funzioni amministrative

La normativa regionale delle FER, da un lato è tenuta a rispettare i principi fondamentali della materia, dall'altro deve osservare le prescrizioni individuate dalle linee guida (d.m 10 settembre 2010), le quali integrano saldamente le disposizioni dell'art. 12 del d.lgs 387 del 2003, assegnando confini ben definiti alle procedure amministrative autorizzatorie con cui l'ente regionale sulla base della pianificazione delle aree non idonee verifica la realizzabilità di un singolo impianto. Ration per cui, sembra ridursi in maniera significativa l'autonomia legislativa delle Regioni, tenendo conto, anche, dell'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale e richiamato nel paragrafo precedente. Emerge, in particolare, una tendenza all'accentramento delle funzioni legislative in capo allo Stato a scapito delle autonomie. Infatti, ampliando il campo di indagine non alle sole FER, ma all'intero settore energetico, si osserva che esso per giurisprudenza viene fatto rientrare nell'ambito della “politica energetica nazionale”²⁶. Ciò riflette

²² C. MAINARDIS, *Competenza concorrente...*, cit., p. 1353.

²³ Corte Cost., sent. n. 216/2022.

²⁴ Corte Cost., sent. n. 121/2022.

²⁵ Corte Cost., n. 177/2021; Corte Cost., sent. n. 27/2023.

²⁶ Corte Cost., sent. n. 383/2005, in cui l'attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative in tema di energia è giustificata mediante l'argomentazione per cui “l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi

l'esigenza di compiere scelte strategiche per il Paese e quindi comporta la rivendicazione da parte dello Stato di definire tali scelte, in modo da preservare l'unitarietà della disciplina sull'intero territorio nazionale a fronte di una tendenza alla differenziazione da parte delle Regioni. Accanto alla giurisprudenza costituzionale, anche parte della dottrina ha mosso un passo verso l'accentramento statale in quanto "la Corte Costituzionale ha inteso riservare alla competenza del legislatore statale la dimensione strategica del "governo dell'energia"²⁷.

Un altro aspetto rilevante è l'esercizio delle funzioni amministrative, che normalmente sono attribuite alle Regioni e improntate al rispetto del principio della "leale collaborazione"²⁸. Invero, nell'ottica della sussidiarietà e della differenziazione, si ritiene che sia l'ente che conosce le esigenze e le problematiche del territorio a dover bilanciare tra loro gli interessi della produzione energetica rinnovabile, della tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle produzioni agricole, sul presupposto che il punto di equilibrio sia rappresentato dal binomio d.lgs e d.m. Da questo punto di vista, grazie al riconoscimento in capo alle Regioni di una pluralità di potestà amministrative, si rileva un interessante spazio di autonomia, non solo nell'attività di programmazione territoriale²⁹, ma anche nel rilascio dei titoli abilitativi, seppure la disciplina della localizzazione degli impianti si collochi all'interno di uno schema di matrice statale. Tale autonomia si caratterizza, innanzitutto, per il fatto che i limiti imposti dalla legislazione statale in ambito di pianificazione possono essere mitigati, compensati, nonché sommarsi e quelli regionali; in secondo luogo, perché la scelta delle aree non idonee spetta all'ente territoriale e infine perché i parametri in base ai quali

corrispondere alla nozione di settore energetico di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di "politica energetica nazionale" utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che era esplicitamente comprensiva di "qualunque fonte di energia". Sul punto Cfr. Corte Cost., sent. n. 278/2010 e Corte Cost., sent. n. 275/2012.

²⁷ P. MASTELLONE, *La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabili e la tendenza "decentralizzante": quale ruolo per lo Stato?*, in *CERIDAP*, n. 1, 2024, p. 172.

²⁸ Originariamente la Costituzione del 1948, nel periodo che intercorre dalla sua entrata in vigore fino all'introduzione delle Regioni ordinarie, aveva previsto un modello basato sulla rigida separazione delle competenze, ma già a partire dagli anni Cinquanta la Corte Costituzionale aveva ribadito la necessità di una collaborazione tra Stato ed enti territoriali per le così dette "materie miste" fino ad arrivare all'introduzione negli anni Ottanta del sistema delle Conferenze. Con la riforma del titolo V, il sistema della separazione delle competenze viene definitivamente accantonato a favore di un modello cooperativo tra enti che compongono lo Stato, si passa così ad una forma di "regionalismo cooperativo", V. su tal punto F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002, p. 865, in cui le funzioni amministrative sono generalmente affidate all'ente più vicino al cittadino e il riparto di esse è effettuato in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. V. C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, note e commenti, 2008.

²⁹ V. Rapporto sulla Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili, aggiornato al 31/12/2022, elaborato dal G.S.E in cui si sottolinea la necessità di rivedere gli atti di programmazione regionali, attraverso i quali le Regioni e le Province cooperano con lo Stato al fine di raggiungere i *target* nazionali stabiliti in sede europea, visto che nel corso del 2022 poco più della metà delle Regioni ha aggiornato tali piani. In particolare "è necessario stimolare un ruolo più attivo degli Enti territoriali più vicini al cittadino...attraverso la valorizzazione e il potenziamento delle azioni che tali Enti stanno portando avanti nell'ambito dei propri Piani di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) e Piani di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC), strumenti operativi del "Patto dei Sindaci".

opera tale scelta sono perlopiù generici e ampi (tutela dell'ambiente, del paesaggio, esigenze energetiche e della produzione agricola). In questo modo l'autonomia delle Regioni emerge “non solo e non tanto nella fase autorizzativa di ciascun impianto, bensì a monte: potendo “governare” la localizzazione degli impianti sul proprio territorio”³⁰, difatti il legislatore statale, come già sottolineato in precedenza, non richiede una vaga coincidenza tra i luoghi selezionati per la realizzazione dell'installazione FER, con aree sottoposte a tutela ambientale e paesaggistica, ma una puntuale verifica delle condizioni di fattibilità in base alle caratteristiche specifiche e alla funzione di destinazione dei territori selezionati. In quest'ottica, la scelta delle Regioni di intervenire in via legislativa rappresenta ad avviso della Corte una palese violazione della normativa statale il cui compito è quello di definire i principi fondamentali validi su tutto il territorio della Repubblica. La natura amministrativa delle procedure autorizzatorie, inoltre, rappresenta un ulteriore strumento di flessibilità che permette alle Regioni di effettuare un'analisi altrimenti non possibile agendo per via legislativa, infatti non solo consente la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate, ma anche il bilanciamento degli interessi coinvolti mediante istruttoria.

5. Profili di sovrapposizione competenziale e aree di intervento regionale

Storicamente l'energia ha rappresentato un ambito di competenza riservato al legislatore statale anche perché nella Costituzione repubblicana del 1948 non aveva una sua autonomia³¹, tuttavia questa concezione originaria è stata progressivamente modificata negli anni successivi, fino ad arrivare ad un capovolgimento totale con la Legge Bassanini³² poi confermato dalla riforma costituzionale del 2001 con cui è stata ascritta tra le competenze concorrenti Stato-Regione oltre ad essere condivisa tra UE e Stati membri. La natura multilivello della competenza energia, comporta che la sua regolamentazione causi un inevitabile sovrapposizione di competenze, in quanto le esigenze e le finalità che la caratterizzano sono molteplici e a volte in antitesi tra loro. La mera produzione dell'energia, infatti, costituisce un'attività di tipo economico che, come tale, è soggetta alle regole europee sulla concorrenza. Tuttavia, se si sposta l'attenzione sulle fonti di energia rinnovabile, è evidente che l'attività principale perseguita è diversa,

³⁰ V., C. MAINARDIS, *Competenza concorrente...*, *op.cit.*, p. 1342 ss.

³¹ La dottrina, inizialmente, ha inteso l'energia come una cosa suscettibile di godimento esclusivo, art. 814 del Codice Civile. Nella Costituzione del 1948 non se ne fa un'apposita menzione non essendo contenuta nella lista di competenze legislative riservate alle Regioni dell'art. 117 e di conseguenza doveva essere considerata come ricadente in più materie come ad esempio le attività minerarie (prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), attività di esclusiva competenza dello Stato. Unico riferimento alla materia energia è dato dall'art. 43 che le riconosce una funzione sociale riservando alla Stato la proprietà degli stabilimenti di produzione. La potestà legislativa delle Regioni era ammessa solo qualora essa intersecasse settori di competenza regionale V. S. BARTOLE, *Commento all'art. 117 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, p. 102 ss; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 119 ss.

³² V. F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della potestà legislativa regionale in materia di energia nella Costituzione*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024, p. 52 ss..

divenendo quella della decarbonizzazione e più in generale della tutela dell'ambiente che attualmente costituisce una delle principali preoccupazioni dell'Unione. Quanto detto si ripercuote anche in ambito nazionale poiché l'installazione di un impianto ad energia rinnovabile oltre ad una scelta di politica energetica costituisce un mezzo con cui salvaguardare l'ambiente naturale, *in primis* per l'abbattimento delle emissioni di CO₂, ma anche perché nel rispetto di determinati requisiti può diventare uno strumento con cui assicurare le esigenze di tutela paesaggistica. Partendo da questa premessa generale è doveroso ricordare che la tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, c. 2, lettera s) della Costituzione appartiene alle competenze legislative esclusive dello Stato, tuttavia trattandosi di una materia trasversale, la Corte non esclude la facoltà di legiferare da parte delle Regioni. A tal proposito, però, è necessario ricordare che per l'ambiente vige la "logica incrementale delle tutele" per cui lo Stato e anche la Regione possono sempre intervenire per aumentare il livello di tutela, sebbene la Corte abbia sanzionato numerose leggi regionali che al fine di innalzare la tutela ambientale riducevano le possibilità di installare impianti FER, dato che "ciò comporterebbe uno scostamento dal punto di equilibrio individuato tra i due interessi tutelati dall'ordinamento e frutto del faticoso compromesso realizzato in Parlamento"³³. Più in dettaglio le normative regionali nella maggior parte dei casi introducevano limiti ulteriori alla diffusione delle fonti rinnovabili che pur se inseriti per finalità di tutela dell'ambiente o del paesaggio erano lesivi del principio europeo di massima diffusione, e quindi indirettamente di obiettivi di transizione energetica e ambientali. Difatti, segnatamente alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e al "governo del territorio" è particolarmente complesso distinguere i rispettivi confini delle materie che si intrecciano inestricabilmente con le esigenze ambientali, di conseguenza la produzione dell'energia e la tutela del paesaggio tengono conto in senso ampio anche della salvaguardia dell'ambiente. In conclusione, l'esercizio della competenza ambientale da parte delle Regioni è possibile nel rispetto di tre importanti principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte³⁴: qualora sia effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza; innalzi il livello di tutela; non vanifichi l'individuazione di un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato³⁵.

³³ L. SANCILIO, *Il riparto di competenze legislative e di funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2023, p. 176.

³⁴ Cfr Corte Cost., sent. nn. 214/2018 e 145/2013.

³⁵ A tal proposito si consulti in via generale B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, p. 557 ss.; G. FALCON, *La riforma costituzionale e la legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005, p. 707 ss.; IDEM, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, consultabile sul sito della [Corte Costituzionale](#), 2015, p. 1 ss.; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006, p. 889 ss.; IDEM, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 618 ss.; IDEM, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2013, p. 509 ss.; F. BENELLI, *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004, p. 176 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza*

Un'altra questione di rilievo è bilanciare le esigenze legate all'energia e al governo del territorio con l'agricoltura relativamente alla realizzazione di strutture FER su terreni agricoli. Sotto quest'aspetto è opportuno precisare che la materia "agricoltura" è una competenza residuale generale delle Regioni, pertanto, è lecito chiedersi se esse per necessità di tutela della produttività agricola possano limitare la realizzazione di installazioni rinnovabili. La risposta è negativa in quanto l'intera normativa sulle procedure autorizzatorie rientra in ambito energetico ed è soggetta ai principi del d.lgs 387 del 2003 così come l'impianto globale delle attività di programmazione territoriale regionale è dettata dai principi generali della materia "governo del territorio". L'unica possibilità per le Regioni di intervenire a tutela della produzione agricola è quella di esercitare l'ampia discrezionalità ad esse riconosciuta nel rilascio dei titoli abilitativi e negli atti di programmazione con cui l'ente regionale, caso per caso, definisce le concrete esigenze ambientali, energetiche e paesaggistiche del territorio, esercitando le rispettive funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale e in quelle che le intersechino. Difatti è fondamentale che le funzioni amministrative si affermino nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza poiché "la cura dell'interesse ambientale non si limita alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio", ma intende "rendere effettivi i livelli di tutela stabiliti dal legislatore statale"³⁶. Cosicché le Regioni esercitano tutte quelle prerogative rivolte a valutare l'impatto di una determinata opera dell'uomo sull'ambiente, ad esempio per gli impianti fotovoltaici che sviluppino una potenza superiore a 50 kW, esse valutano il rilascio dell'Autorizzazione Unica, mentre al di sotto di tale soglia è possibile ricorrere alla Procedura Autorizzativa Semplificata (PAS) o alla comunicazione al Comune interessato, inoltre resta ferma la facoltà regionale di ampliare ad 1 MW l'ambito di applicazione di questi ultimi meccanismi. Ragion per cui, le Regioni sono legittimate nella gestione dell'attività di allocazione degli impianti ad esercitare ulteriori e aggiuntive funzioni amministrative rientranti nell'esigenza di contemperare gli interessi contrapposti tra cui l'approvvigionamento, la sicurezza e il risparmio energetico, la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, n. 6, 2006, p. 1185 ss; R. BIFULCO, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (Art. 117.2. S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (Art. 117.3.)*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2015, p. 227 ss.

³⁶ D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, p. 326.

6. Il decentramento energetico

L'attuale processo di transizione energetica intende garantire un sistema di produzione e distribuzione dell'energia elettrica più sostenibile, in primo luogo, dal punto di vista della sicurezza di approvvigionamento, ricorrendo a fonti inesauribili e in grado di rigenerarsi, ma anche riducendo le distanze di trasporto dell'energia e delle relative infrastrutture, in secondo luogo dal punto di vista del risparmio energetico e della diminuzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Uno degli strumenti che maggiormente risponde a tali esigenze è quello della Comunità di Energia Rinnovabile (CER), essa permette di produrre e consumare energia pulita mediante la cooperazione di persone fisiche, persone giuridiche ed enti pubblici in modo diffuso sul territorio. In particolare, l'art. 2, par. 16 della direttiva 2018/2001/UE, la definisce come un "soggetto giuridico autonomo effettivamente controllato da azionisti o membri" come "persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali" la cui partecipazione è "aperta e volontaria" e con la finalità di fornire "benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari". Tale fenomeno emergente evidenzia che si sta assistendo ad un cambio di paradigma, da una produzione concentrata in aree specifiche e da cui si alimenta la quasi totalità dei consumatori ad una decentrata, di piccole dimensioni in cui i consumatori coincidono con i produttori e in cui è molto forte la spinta della componente sociale. In tutto ciò una funzione di rilievo è rivestita dalle Regioni e dagli Enti Locali, i quali hanno il compito di promuovere e implementare il modello delle CER attraverso interventi legislativi o facilitandone la costituzione, rendendo disponibili risorse umane e finanziarie. A tal proposito "quasi tutte le Regioni hanno infatti adottato una propria disciplina tesa a garantire strumenti e finanziamenti adeguati alla promozione e allo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili"³⁷, diversificando la normativa statale in base alle esigenze locali. Particolarmente significativo è che all'interno della legislazione regionale emergono elementi ricorrenti come ad esempio quello dei "protocolli d'intesa"³⁸ che i Comuni o gli altri Enti Locali intenzionati a dar vita ad una CER devono stipulare con la Giunta regionale, rappresentando una sorta di strumento di coordinamento territoriale tra l'ente regionale e gli enti minori. Perdipiù al fine di favorire il dialogo e la collaborazione reciproca un altro strumento che trova una certa diffusione è quello dei "tavoli tecnici" ovvero regole "concepite per favorire la collaborazione fra i vari portatori d'interesse"³⁹. Da ciò traspare una funzione delle Regioni di definire una normativa di dettaglio che vada a valorizzare la collaborazione sociale ed istituzionale

³⁷ A. COIANTE, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024, p. 353.

³⁸ C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2022, p. 116.

³⁹ F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2024, p. 159.

sfruttando i comuni interessi di cittadini, PMI ed enti pubblici a conseguire una diminuzione del costo dell'energia, ma al fine ultimo di perseguire l'interesse pubblico della tutela dell'ambiente. In altre parole, decentrare la produzione mediante le CER significa produrre energia direttamente in piccoli Comuni, in aree montane o difficilmente raggiungibili o anche in aree classificate come agricole dai rispettivi piani urbanistici. Sotto tale aspetto, si ricorda che il d.lgs. n. 387 del 2003, considera le aree rurali idonee all'allocatione di impianti FER, ad esclusione, però, di quei territori vocati a produzioni di qualità o dal particolare pregio paesaggistico o naturalistico⁴⁰. Inoltre, l'UE ha predisposto apposite misure rivolte all'emancipazione e al progresso delle aree rurali attraverso politiche di investimento tecnologico e di decarbonizzazione, dato che il settore agricolo è ancora fortemente dipendente dai combustibili fossili e contribuisce in maniera significativa all'aumento delle emissioni climalteranti in atmosfera. Più in dettaglio l'art. 5, par. 5 del regolamento europeo 1305/2013 colloca tra le priorità dell'Unione in tema di sviluppo agricolo quella di "incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale" anche mediante "l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili". Tuttavia, l'impiego di impianti FER su larga scala e in particolare del fotovoltaico nel settore primario sarebbe controproducente, sottraendo all'agricoltura non solo superfici potenzialmente coltivabili, ma anche causando danni ulteriori come l'impermeabilizzazione dei suoli dall'acqua e l'impoverimento degli stessi. Per tale ragione è necessario ponderare e valutare in concreto gli interessi in gioco che non sempre sono tra loro contrastanti, infatti, oggi è possibile far coesistere sullo stesso fondo la produzione agricola o zootecnica con quella energetica, mediante impianti definiti agrivoltaici. Essi a differenza dei classici impianti fotovoltaici consentono le varie attività agricole poiché "l'impianto è posizionato direttamente su pali più alti e ben distanziati tra loro, in modo da consentire la coltivazione sul terreno sottostante e dare modo alle macchine da lavoro di poter svolgere il loro compito senza impedimenti per la produzione agricola prevista. La superficie del terreno resta così permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia, e utilizzabile per la coltivazione agricola"⁴¹. Inoltre, l'utilizzo della tecnologia agrivoltaica comporta benefici economici relativamente alla creazione di posti di lavoro in aree rurali e in termini di tutela della biodiversità attraverso la "creazione di fasce arbustive e di aree destinate alla coltivazione, le quali, il più delle volte, vengono ricavate utilizzando le superfici che giacciono al di sotto dei moduli fotovoltaici"⁴². Il *favor* del legislatore per questa

⁴⁰ È bene ricordare che ai fini dell'installazione degli impianti FER è sempre necessaria una valutazione regionale degli interessi coinvolti nonostante essi abbiano caratteristiche di pubblica utilità siano indifferibili ed urgenti, in quanto la formazione di una gerarchia tra interessi contrapposti necessita un bilanciamento il cui punto di equilibrio risiede nella normativa statale.

⁴¹ T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. II, n. 248/2022.

⁴² E. GIARMANÀ, *L'impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, p. 33.

tipologia di installazioni è evidente nella eliminazione degli accessi agli incentivi da parte dall'art. 31, comma 5, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, purché siano utilizzati moduli che abbiano caratteristiche tali da non danneggiare il normale svolgimento delle corrette pratiche colturali garantendo così molteplici vantaggi: dalla custodia del territorio, alla salvaguardia della ricchezza della diversità biologica alla conservazione della “qualità paesaggistica dei luoghi, favorendo maggiormente le attività agricole senza richiedere una radicale trasformazione territoriale”⁴³.

7. Riflessioni conclusive

I primi sei mesi del 2024 hanno fatto registrare un aumento della produzione rinnovabile in Italia (+27,3%), in cui è stato l'idroelettrico a farla da padrone con un (+64,8%) e a seguire il fotovoltaico e l'eolico che nel complesso valgono un (+14,6%), inoltre nello stesso periodo è cresciuta la capacità installata rinnovabile (+41%) rispetto al 2023⁴⁴. Questi dati dimostrano come le politiche europee e le ingenti risorse del *Next Generation EU* stiano impattando positivamente sulle capacità di transizione energetica dei singoli Stati membri. A tal riguardo, il Decreto Ministeriale 22 dicembre 2023 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha introdotto un sistema incentivante per la realizzazione di impianti “ibridi agricoltura-energia”, con l'obiettivo di sviluppare una potenza di almeno 1,04 GW. Gli incentivi, finanziati dal PNRR, consistono in un contributo a fondo perduto che può coprire fino al 40% dei costi ammissibili, a cui si aggiunge una tariffa incentivante calcolata sulla quota netta di energia immessa in rete. Le domande per l'accesso ai benefici consistono nella partecipazione a procedure pubbliche bandite dal GSE, a cui possono prendere parte i soli imprenditori agricoli e le associazioni temporanee di impresa fino al 2 settembre 2024. Inoltre, dal 16 settembre è aperto il terzo bando “Parco Agrisolare”, il quale prevede contributi economici a fondo perduto, che potranno coprire fino all'80% delle spese di acquisto e posa in opera degli impianti da parte dei beneficiari⁴⁵ purché l'azienda sia situata in una delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). Tale normativa incentivante pone l'attenzione sul fatto che i contributi sono destinati a sviluppare le capacità energetiche rinnovabili delle aziende agricole, in forme che non prevedano una

⁴³ M. ROMEO, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, in *Rivistaadga.it*, n. 2, 2023, p. 9.

⁴⁴ I dati qui riportati sono consultabili sul sito di [Terna SpA](https://www.terna.it).

⁴⁵ L'art. 4, c. 1, d.m 17 aprile 2024, n. 176845 statuisce che possono richiedere gli incentivi gli imprenditori agricoli, le imprese agroindustriali, le cooperative agricole che ai sensi dell'art. 2135 del c.c siano dedite alla “coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse” o anche le cooperative o i loro consorzi che ai sensi dell'art 1, c. 2 del d.lgs 18 maggio 2001, n. 228 “utilizzano prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico”, tutti i soggetti citati, costituiti in forma aggregata come ad esempio le associazioni temporanee di impresa A.T.I., i raggruppamenti temporanei di impresa R.T.I., reti d'impresa e comunità energetiche rinnovabili CER, purché il loro codice ATECO rientri in attività classificabili come produzione agricola primaria.



prevalenza di un'attività sull'altra, sottolineando l'intenzione del legislatore di non voler erodere la produttività dei suoli per far posto alle FER. In questo modo il settore agricolo diventa protagonista del processo di decarbonizzazione, in quanto continua a svolgere le attività di cui all'art. 2135 del c.c, ma si dissocia dall'utilizzo dei combustibili fossili e abbina alla coltivazione del fondo la produzione di energia rinnovabile. In tale contesto, il ruolo dell'ente regionale nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nonché della competenza residuale generale regionale "agricoltura" diviene fondamentale, in quanto in attesa di una classificazione più chiara delle aree idonee ai sensi del d.m. 21 giugno 2024, non è possibile isolare e individuare una normativa univoca, ma una disciplina che è il frutto di un attento bilanciamento di interessi costituzionalmente tutelati. Anzitutto le Regioni nell'attività di allocazione degli impianti rinnovabili hanno l'obbligo di rispettare i principi statali in ambito energetico, in secondo luogo devono dar compimento ai principi in materia di programmazione urbanistica e infine ai limiti imposti dalla legislazione di salvaguardia dell'ambiente. In questo modo l'autonomia regionale sembra essere imbrigliata all'interno di rigidi schemi definiti dallo Stato, tuttavia, non sarebbe possibile promuovere la diffusione delle CER nonché le specificità agricole territoriali e le produzioni di qualità senza un intervento legislativo regionale. Inoltre, relativamente alla localizzazione degli impianti è la Regione stessa, mediante atti di pianificazione territoriale a determinare i luoghi in cui sia vietato installare le strutture FER dopo aver provveduto ad un'intesa attività di bilanciamento degli interessi ambientali, paesaggistici, energetici e agricoli, condivisa con lo Stato. Perdi più la realizzazione di qualsivoglia impianto deve essere preceduto dal rilascio di un'autorizzazione amministrativa ambientale in cui ne è valutata singolarmente e nello specifico la fattibilità. In altre parole, le Regioni e gli altri enti territoriali rappresentano il fulcro di diffusione delle tecnologie energetiche rinnovabili, poiché mediante i propri interventi normativi definiscono i sottili meccanismi che ne permettono lo sviluppo, nonché sono responsabili del "governo" dell'allocazione degli impianti attraverso il fondamentale ruolo di pianificazione e valutazione delle necessità del territorio.