



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONE
19 SETTEMBRE 2025

Alla ricerca del punto di equilibrio tra
paesaggio ed energie rinnovabili.

Il principio di integrazione nella
giurisprudenza amministrativa

di Vittoria Padovani

Dottoressa di ricerca in Scienze giuridiche europee ed internazionali
Università degli Studi di Verona



Alla ricerca del punto di equilibrio tra paesaggio ed energie rinnovabili. Il principio di integrazione nella giurisprudenza amministrativa^{*}

di Vittoria Padovani

Dottoressa di ricerca in Scienze giuridiche europee ed internazionali
Università degli Studi di Verona

Abstract [It]: Il contributo analizza la relazione tra ambiente e paesaggio dall'angolo prospettico delle fonti di energia rinnovabile, con particolare attenzione al ruolo nomofilattico e nomopoietico della giurisprudenza amministrativa. Centrale è il principio di integrazione, inteso come strumento per bilanciare interessi confliggenti e superare la dicotomia tra tutela ambientale e valorizzazione paesaggistica, promuovendo una maggiore coerenza nei procedimenti ambientali.

Title: Seeking balance between Landscape and Renewable Energy. The Principle of Integration in Administrative Jurisprudence

Abstract [En]: The paper examines the relationship between the environment and the landscape in the context of renewable energy sources, with particular focus on the nomophylactic and nomopoietic roles of administrative jurisprudence. Central to the analysis is the principle of integration, conceived as a tool for balancing conflicting interests and overcoming the traditional dichotomy between environmental protection and landscape enhancement, thereby fostering greater coherence in environmental procedures.

Parole chiave: Energie rinnovabili, ambiente, paesaggio, autorizzazioni ambientali, principio di integrazione

Keywords: Renewable energy, environment, landscape, environmental authorizations, principle of integration

Sommario: 1. Premesse. Il rapporto tra ambiente e paesaggio e l'impatto della legge costituzionale n. 1/2022. 2. La centralità delle politiche sull'energia rinnovabile. 3. La massima diffusione delle FER e l'impatto sul procedimento amministrativo. 4. Il ruolo della giurisprudenza amministrativa e la centralità del principio di integrazione. 5. Considerazioni di sintesi.

1. Premesse. Il rapporto tra ambiente e paesaggio e l'impatto della legge costituzionale n. 1/2022

La tutela dell'ambiente, della biodiversità e delle generazioni future è un tema di cruciale importanza nell'attuale contesto politico, giuridico e sociale, che solo con la modifica apportata dalla citata legge costituzionale ha trovato esplicito riconoscimento costituzionale negli artt. 9, comma 3, e 41 Cost¹. La

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il presente articolo costituisce una rielaborazione aggiornata, arricchita da essenziali riferimenti bibliografici, della relazione svolta nell'ambito del Convegno "Il diritto delle aree protette dopo la riforma della Costituzione. Soggetti, oggetti, paradigmi di governo, tutela giurisdizionale", tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania l'11 e 12 giugno 2024.

¹ Per un'analisi più approfondita sul tema, si rimanda agli scritti di R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno della l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, pp. 7 ss.; M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, pp. 1 ss.; M. CECCHETTI, *La*

novella, in particolare, ha comportato la compresenza dell'ambiente e del patrimonio paesaggistico e, conseguentemente, la necessità sul piano pratico di riequilibrare interessi contrapposti, connotati dalla medesima primarietà².

L'implementazione di strategie volte alla transizione ecologica e alla sostenibilità solleva inevitabilmente una questione cruciale: quale sia il punto di equilibrio tra la salvaguardia dell'ambiente e la tutela del paesaggio³. In questo contesto, l'approccio assunto dal legislatore nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso l'ulteriore accelerazione e semplificazione delle procedure autorizzative per la localizzazione e costruzione degli impianti FER riattualizza la distinzione tra «ambiente» e «paesaggio» e parrebbe aumentare la distanza, e dunque anche il contrasto, tra questi beni⁴.

I concetti di «ambiente» e «paesaggio» rappresentano beni distinti sia dal punto di vista storico che dogmatico, differenziandosi tanto sul piano concettuale quanto sotto il profilo della disciplina giuridica. Questa distinzione si coglie *prima facie* nei rispettivi corpi normativi di riferimento: il Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006) e il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), ciascuno dei quali regola aspetti specifici legati alla tutela e alla gestione di tali beni. Anche sul versante dell'organizzazione amministrativa la separazione tra le due materie è stata storicamente mantenuta, con la competenza affidata a Ministeri distinti: da un lato, il Ministero della Cultura (MIC) per la tutela del paesaggio in quanto bene culturale, dall'altro, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) per la protezione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Tale assetto riflette la volontà del legislatore di preservare l'autonomia concettuale e funzionale delle due discipline, pur nella necessità di una crescente integrazione in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda la distinzione tra i due concetti, col termine «paesaggio» si fa riferimento alle risorse naturali e culturali, secondo un'accezione che ha sostituito al concetto meramente estetico di «bellezze

revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 287 ss.

² Cfr. L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Come evidenzia anche V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2023, pp. 162 ss: «La realizzazione di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ad es., se confliggente con la tutela del paesaggio, produce da sempre un forte contenzioso che, in ottemperanza agli impegni assunti in sede europea, non poteva e non potrà più risolversi con il predominio assoluto e immotivato di alcuni valori su altri, ma piuttosto si dovrà fondare su un bilanciamento degli interessi, dall'esito non scontato» (p. 164).

³ Tra i contributi più recenti sul tema si rimanda a D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2024, pp. 125 ss.; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 2022, pp. 63 ss.

⁴ Cfr. P. CARPENTIERI, *Interesse paesaggistico e procedimenti autorizzativi*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 2, 2015, pp. 219 ss. e, più di recente, ID., *La decisione amministrativa discrezionale. Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale*, in *Giustamm.it*, n. 1, 2020, pp. 1 ss. Sul ruolo delle amministrazioni nell'implementazione della transizione ecologica v. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2021, pp. 779 ss.

naturali»⁵ quella di «insieme delle cose che presentano valore paesaggistico»⁶. Una definizione più compiuta viene fornita poi dall'art. 1, lett. a), della *Convenzione europea del paesaggio*, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'ordinamento interno con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. La norma in parola definisce il paesaggio quale «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». In ultimo, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (di cui al d.lgs. n. 42/2004) definisce il paesaggio quale «segno lasciato sul territorio, la storia fatta dalle vicende dell'uomo non meno che dai fenomeni naturali»⁷. Il concetto di ambiente, invece, è ben più difficile da definire giuridicamente⁸. Per tale ragione, sembra opportuno riportarsi a quella dottrina che ne ha valorizzato la sostanza: si tratta di un concetto che

⁵ Cfr. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1, 1967, pp. 70 ss.

⁶ Cfr. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, pp. 3 ss.; ID., voce *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2004, pp. 363 ss.; A. CROSETTI, voce *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Utet, Torino, 2008, pp. 542 ss.; P. CARPENTIERI, voce *Paesaggio (dir. amm.)*, in *Diritto on line Treccani*, 8 giugno 2018. Tra i contributi più recenti, si rinvia alla raccolta di scritti curata da G. MORBIDELLI e M. MORISI, *Il paesaggio di Alberto Predieri*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2019; M. GOLA, *Paesaggio e dintorni*, in G. CORSO, F.G. SCOCA, A. RUGGERI e G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 1719 ss. Sull'amministrazione del paesaggio, si rimanda a P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*.

⁷ Cfr. Art. 131, comma 1, a mente del quale: «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni», con commento di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Art. 131*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, pp. 521 ss. Come evidenziato da M. FIORILLO, *Il paesaggio*, in M. AINIS e M. FIORILLO (a cura di), *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2022, il nuovo Codice dei beni culturali ha ricalcato, nella definizione di paesaggio, il modello costruito già in precedenza dalla Convenzione europea del paesaggio di Firenze, in cui si riconosce il carattere dinamico secondo un criterio di temporalità (pp. 239 ss.).

⁸ Cfr. R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in ID. e M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, I, Giuffrè, Milano, 2014, laddove l'A. evidenzia: «quello dell'ambiente è un tema (rectius, un complesso di temi e problemi) che si impone da sempre all'attenzione del legislatore e dell'uomo di governo, quando pure diverse (e spesso con modalità di assoluta fungibilità) siano le categorie evocate e le denominazioni utilizzate nell'ambito della tradizionale attività di produzione normativa» (p. 20). Per una ricostruzione diacronica della questione, primo fra tutti M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1973, pp. 15 ss.; La difficoltà di pervenire a una nozione giuridica unitaria di ambiente, e quindi anche della sua tutela, si trova sottolineata anche da G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, Utet, Torino, 1987, pp. 189 ss. In apertura, infatti, l'A. così afferma «Il termine ambiente è comunemente considerato espressione meta-giuridica e, come tale, descrittiva di una pluralità di fenomeni giuridici diversi tra loro sia per struttura, sia per funzione». V. anche F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2002, pp. 215 ss.; F. FONDERICO, voce *Ambiente (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 204 ss.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 1114 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO e A. MORRONE, *L'ambiente e i suoi confini*, Il Mulino, Bologna, 2016, *passim*; C. CHIARIELLO, voce *Ambiente*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2017, pp. 18 ss. L'A. evidenzia come il legislatore da sempre si sia astenuto da fornire una definizione giuridica al termine; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2020, pp. 123 ss.; M. DEL SIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enciclopedia del diritto*, I Tematici, III, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 46 ss.

esprime un punto di vista soprattutto “quantitativo”, attinente all’ambito delle scienze dure e della tecnica⁹.

La distinzione tra ambiente e paesaggio, come suggerito dalla più autorevole dottrina, può essere così sintetizzata: l’ambiente ambisce al globale e agisce locale, il paesaggio guarda locale e agisce locale¹⁰.

Ciò posto, la tutela dal surriscaldamento globale si affida oggi alla massima diffusione delle energie rinnovabili, quali opere di pubblica utilità, la cui implementazione richiede interventi strutturali che incidono sui territori e sui rapporti tra le amministrazioni a vario titolo coinvolte¹¹. Il timore principale, alla luce dei più recenti interventi normativi volti alla progressiva semplificazione delle procedure per l’installazione di tali impianti, è che la prevalenza “assoluta” degli interessi ambientali possa compromettere il paesaggio e progressivamente, quale immediata conseguenza, anche le aree protette, che trovano specifica disciplina nella legge n. 394/1991¹². Infatti, dal momento che non esiste un divieto assoluto per l’installazione degli impianti anche nelle zone vincolate, si corre il rischio di compromettere l’unicità di alcune aree.

Tuttavia, tale formulazione normativa, opportunamente valorizzata e chiarita attraverso l’opera interpretativa del giudice amministrativo¹³, parrebbe invece condurre al raggiungimento di un nuovo e diverso punto di equilibrio tra la tutela dell’ambiente e quella del paesaggio, due dimensioni che continuano ad essere percepite come contrapposte¹⁴. In questa prospettiva, tale interpretazione non si

⁹ Cfr. M. ROVERSI MONACO, *Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2022, pp. 449 ss. In particolare, l’A. in apertura afferma che «Il diritto ambientale è caratterizzato da complessità, non solo per ragioni intrinseche: in parte per l’evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche e il correlato mutamento di numerose fonti sub primarie prevalentemente a contenuto tecnico, e in parte per la crescita di norme eurounitarie recepite in maniera disorganica, cui fa seguito una complessità funzionale, organizzativa e procedimentale [...]».

¹⁰ Cfr. P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, p. 96.

¹¹ In tema, in particolare, v. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS e A. TRAVI (a cura di), *L’attuazione dell’European Green Deal. I mercati dell’energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 124 ss.

¹² Cfr. Legge 6 dicembre 1991, n. 394 recante “*Legge quadro sulle aree protette*”, in G.U. n. 292 del 13 dicembre 1991 – Suppl. ordinario n. 83.

¹³ Cfr. G. ZACCARIA, voce *Interpretazione della legge*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, V, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 694 ss.

¹⁴ È opportuno premettere una breve precisazione di carattere metodologico. Nel trattare dell’opera ermeneutica del giudice amministrativo, con specifico riferimento alle sue funzioni nomofilattica e nomopoietica, è evidente che il riferimento privilegiato è costituito dalle magistrature superiori e, in particolare, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Ciò non implica una svalutazione dell’apporto interpretativo offerto dai Tribunali amministrativi regionali — le cui decisioni, peraltro, sono richiamate nel § 4 — ma si deve riconoscere che, in presenza di applicazioni non uniformi dei principi giuridici, la funzione di definitiva sistematizzazione e chiarificazione interpretativa compete al Consiglio di Stato. In dottrina sul punto, v. G. MONTEDORO, *La funzione nomofilattica: orizzonti e illusioni. Un “allegro non troppo”*, in *Le fonti del diritto, il ruolo della giurisprudenza e il principio di legalità – Quaderni della Scuola Superiore della Magistratura*, n. 1, 2023, pp. 71 ss., nella parte in cui l’A. afferma che «occorre usare della nomofilachia con moderazione, di preferenza considerandola una funzione di ogni magistratura di vertice (Cassazione, Corte dei conti, Consiglio di Stato) [...]» (p. 77).

limiterebbe a sancire una rigida separazione tra le due sfere, bensì favorirebbe una visione integrata, capace di contemperare sul piano delle concretezze le esigenze di conservazione e di sviluppo sostenibile¹⁵.

Invero, la portata del principio di integrazione che ha ispirato gli ultimi interventi normativi è tale da incidere sul concetto stesso di paesaggio, sì da superare la storica e rigida dicotomia tra questo e l'ambiente. In questo modo, come emerge dalla giurisprudenza amministrativa sul tema, il rapporto tra questi interessi cessa di essere terreno di scontro tra interessi divergenti e diventa invece uno spazio di dialogo e di coesistenza, nel quale il bilanciamento dei principi costituzionali di tutela ambientale e paesaggistica si traduce in un approccio concreto ed efficace alla governance del territorio in sede procedimentale¹⁶.

Alla luce delle considerazioni sviluppate, il presente contributo si propone di analizzare l'evoluzione del rapporto tra ambiente e paesaggio, con specifico riferimento alla disciplina delle fonti di energia rinnovabile (FER), ponendo particolare attenzione al ruolo della giurisprudenza amministrativa, la quale, nel farsi carico della crescente conflittualità in materia, assume una funzione ermeneutica decisiva nell'applicazione da parte delle amministrazioni preposte del principio di integrazione di matrice europea, orientando così il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti¹⁷.

¹⁵ Cfr. F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA e F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 433 ss.

¹⁶ È del tutto pacifico che l'attività interpretativa del giudice amministrativo non possa degenerare in un'indebita sostituzione dell'azione propria della pubblica amministrazione, in ossequio a quanto previsto dall'art. 34 del Codice del processo amministrativo. Ciononostante, mentre l'operazione di interpretazione della legge assume un rilievo centrale nel giudizio civile come in quello penale, manifestandosi come il campo elettivo di applicazione dell'interpretazione costituzionalmente orientata, il giudice amministrativo incentra invece la sua cognizione in un sindacato che assume come punto di riferimento il potere pubblico. Invero, è nel bilanciamento e nel contemperamento tra i valori che, come si diceva, si manifesta il cuore del sindacato processuale sulla discrezionalità. In questo senso, ci si riporta alle considerazioni svolte da F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2024, pp. 11 ss. In specie, l'A. afferma infatti che: «È stato scritto, con profondità di analisi e lucida comprensione delle dinamiche effettive di tale processo, che il giudice amministrativo è stato sovente non solo “creatore” dei principi, ma anche un giudice che tende persino a porsi in una posizione, se non addirittura sovraordinata, parallela a quella dello stesso legislatore, con una sostanziale inversione dell'ordine formale della gerarchia delle fonti, ove i principi generali del diritto designano in realtà i principi generali del giudice. La giurisprudenza amministrativa e il diritto che ne è sorto sono apparsi tali allora da iscriversi nel solco di un recupero dello spazio “creativo” della giustizia “graziosa” in funzione di limitazione del potere pubblico e del primato giacobino della legge. La specialità del giudice amministrativo è, dunque, figlia della specialità del sistema delle fonti che il diritto amministrativo esibisce e il principio costituzionale secondo il quale il giudice è soggetto soltanto alla legge (art. 101 Cost.) sarà sì valido anche per tale giudice, ma con l'assunzione di un significato molto diverso da quello che vale per il giudice ordinario» (p. 26).

¹⁷ Il giudice amministrativo, nell'esercizio della funzione interpretativa, è di fatto controllore del bilanciamento tra principi. In questo senso, F. CINTIOLI, *L'interpretazione*, *op. cit.*, là ove l'A. specifica: «Si potrà molto discutere su quale sia, di volta in volta, la natura della discrezionalità esercitata dall'amministrazione. Talora essa ci apparirà come discrezionalità tecnica, lì dove la funzione amministrativa si avvalga di profili di carattere scientifico ed opinabili riassunti in una clausola generale stabilita nella legge, talaltra invece assumerà i tratti della discrezionalità pura e questo specie quando la tutela dell'interesse ambientale dovrà essere valutata insieme alla protezione di altri interessi in conflitto. Questo significa che il giudice amministrativo è chiamato in questi casi a fungere da controllore di quel bilanciamento che abbiamo visto essere consustanziale all'applicazione di ogni principio e valore della Costituzione» (p. 27). V. inoltre,

La riflessione, in particolare, prende avvio dall'evoluzione delle politiche verdi a livello europeo, esaminando le modalità con cui le medesime sono state recepite e integrate nell'ordinamento interno, per poi soffermarsi sul contributo della giurisprudenza amministrativa, ponendo l'attenzione ai principi emergenti che guidano l'azione amministrativa, con particolare riguardo per quello di integrazione.

Una parte della trattazione è dedicata all'analisi del suddetto principio, alla sua evoluzione nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale e alle modalità con cui la giurisprudenza amministrativa ne ha progressivamente delineato i contorni nel contesto della “massima diffusione delle rinnovabili”, configurandolo non solo come strumento di composizione tra interessi potenzialmente confliggenti, ma anche come chiave interpretativa idonea a superare la tradizionale dicotomia tra essi.

In particolare, attraverso l'analisi delle pronunce giurisprudenziali più significative, si desidera evidenziare – senza alcuna pretesa di esaustività – come il principio di integrazione si configuri sempre più come un criterio interpretativo dinamico, in grado di orientare l'azione delle amministrazioni preposte alla gestione e alla tutela di ambiente e paesaggio verso soluzioni equilibrate e coerenti con l'evoluzione del contesto normativo e socioeconomico.

2. La centralità delle politiche sull'energia rinnovabile

Le misure adottate nel contesto del Green Deal Europeo, insieme alle strategie nazionali, come il PNIEC¹⁸ e il PNRR, riconoscono la transizione ecologica, e in particolare quella energetica, come un elemento chiave per lo sviluppo dell'Europa e del paese¹⁹.

L'avvio della transizione ecologica, volta al raggiungimento degli obiettivi europei di neutralità climatica, ha infatti determinato l'adozione di una serie di interventi mirati a favorire lo sviluppo e la diffusione delle fonti di energia rinnovabile²⁰. Queste ultime, considerate opere di interesse primario, rivestono un

ID., voce *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 471 ss. Sul punto, ancora, N. LIPARI, *Elogio della giustizia*, Il Mulino, Bologna 2021, nella parte in cui l'A. afferma che il ruolo creativo della giurisprudenza e la sua centralità quale formante del diritto non è più revocabile in dubbio.

¹⁸ Il PNIEC delinea la strategia adottata dall'Italia per promuovere le energie rinnovabili, concepandola come un «patto verde» tra imprese e cittadini, in cui l'ambiente è visto come un motore per lo sviluppo economico del Paese. Particolare attenzione viene riservata alla necessità di garantire l'equilibrio tra gli obiettivi energetici e climatici e la tutela del paesaggio, della qualità dell'aria e delle risorse idriche, della biodiversità e del suolo.

¹⁹ È bene evidenziare come l'importanza della politica energetica per l'Unione europea si ha a partire dagli anni '70, in seguito alla crisi petrolifera del 1973. Da qui, si vedano: Risoluzione del Consiglio del 16 settembre 1986 relativa a nuovi obiettivi comunitari di politica energetica per il 1995 e alla convergenza delle politiche degli Stati membri, pubblicata sulla G.U. C. 241 del 25/09/1986; 93/500/CEE recante Decisione del Consiglio, del 13 settembre 1993, concernente la promozione delle energie rinnovabili nella Comunità (programma Altener), pubblicata su G.U. L. 253 del 18/09/1993; le comunicazioni Comunicazioni COM (95) 682 e COM (94) 659, intitolate rispettivamente “Una politica energetica per l'Unione europea” e “Una politica energetica dell'Unione europea”. In dottrina, cfr. G. PERICU, *Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 2, 1987, pp. 575 ss.

²⁰ Cfr. P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 3, 2024, pp. 372 ss.

ruolo strategico nella riduzione delle emissioni di gas serra e nella promozione di un modello energetico più sostenibile e resiliente²¹.

Sulla scia delle politiche europee e internazionali di decarbonizzazione²², il legislatore in un'ottica accelerativa è intervenuto a più riprese sui procedimenti di autorizzazione alla localizzazione e realizzazione di detti impianti²³. L'implementazione di tali misure, dunque, si inserisce in un quadro normativo in continua evoluzione, volto a incentivare investimenti, innovazione tecnologica e una gestione più efficiente delle risorse naturali²⁴.

Il quadro normativo di riferimento fino al 30 dicembre 2024 era costituito dall'art. 12 del D.lgs. n. 387 del 2003²⁵ e dagli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative di installazione delle FER²⁶. Le norme in parola individuano le regole fondamentali per la concessione dell'autorizzazione unica, rinviando per la disciplina di dettaglio alle linee guida del Ministro dello sviluppo economico²⁷. La disciplina è stata ulteriormente incisa dai seguenti interventi legislativi:

²¹ Cfr. G.F. CARTEI, *Transizione energetica ed energie rinnovabili: una introduzione*, in ID. (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 11 ss.

²² Cfr. Regolamento (Ue) 2021/1119 Del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Tra i primi commenti su tale iniziativa legislativa cfr. D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, pp. 297 ss.; ID., *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 26 febbraio 2022, pp. 1 ss.; M. COZZIO, *Verso la «legge europea sul clima», primo passo della rivoluzione green*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3, 2021, pp. 1521 ss.; G. ANDREA, *Substantiating or Formalizing the Green Deal Process? The Proposal for a European Climate Law*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021, pp. 14 ss. Sul tema v. anche T.M. MOSCHETTA, *La «governance» europea per il clima e l'energia: un approccio «solidale» nel processo decisionale dell'UE*, *Relazione al Convegno «La Conferenza sul futuro dell'Europa: un nuovo slancio per la democrazia europea»*, Messina, 12 e 19 gennaio 2021, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2021, pp. 91 ss.

²³ In tema, M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale sostenibile*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2022, pp. 267 ss.

²⁴ Cfr. Regolamento Ue 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, che, all'art. 3, comma 2, detta anche i criteri da utilizzare nella valutazione degli interessi da parte degli Stati membri chiamati a provvedere stabilendo che «nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete, quanto meno per i progetti riconosciuti come d'interesse pubblico prevalente». In dottrina cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021, pp. 415 ss.; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 272 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, pp. 493 ss.

²⁵ Recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità». Per un commento alla disciplina in esame v. F. NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2004, pp. 367 ss.; A. CARBONE, *Autorizzazione Unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2012. Per un'ampia disamina sul tema e la sua evoluzione normativa, v. F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Cedam, Padova, 2013.

²⁶ Per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione della normativa (fino al 2022) europea e nazionale sull'energia, v. M. CLARICH, voce *Energia*, in *Enciclopedia del diritto*, I Tematici III, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 438 ss.

²⁷ Le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, «tutto il territorio nazionale».

l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53, che detta i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; il d.lgs. attuativo 8 novembre 2021, n. 199; il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 (“Decreto Semplificazioni-bis”), ha previsto un “primo rafforzamento” delle strutture della pubblica amministrazione per la governance del PNRR, modificando altresì il regime autorizzativo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili²⁸.

Nel prisma dell'ulteriore semplificazione e accelerazione della costruzione degli impianti seguono segnalano l'articolo 47 comma 6 del d.l. n. 13/2023, che disciplina i procedimenti per l'installazione di pannelli solari in zone vincolate, e, per quanto di specifico interesse, l'art 12-ter della legge n. 136/2023, che apporta modifiche aggiuntive all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 sull'autorizzazione unica per gli impianti di produzione fonti rinnovabili²⁹. La norma in parola, stabilisce che le Soprintendenze non possono ostacolare la costruzione di impianti che abbiano già ottenuto le necessarie approvazioni ambientali, benché gli stessi si trovino in aree protette.

È innegabile l'intento della novella di anticipare la dichiarazione di idoneità ambientale (in senso lato) degli impianti, facendo sì che l'inclusione della zona tra le aree qualificate idonee a livello regionale, sulla base di criteri stringenti posti a livello statale, implichi una presunzione quasi assoluta di fattibilità del progetto, quantomeno per i profili già coperti dagli atti pianificatori. Ne discende che la dichiarazione di un'area protetta o vincolata, non basta a rendere la stessa esente da valutazioni circa la sua idoneità ad ospitare impianti di energia rinnovabile.

È poi evidente che tali interventi normativi siano la chiara espressione del principio di integrazione di matrice europea, di cui all'art. 11 TFUE³⁰. La norma *de qua* sancisce che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»³¹. In questa

²⁸ Ci si riferisce in particolare alla Missione 2, componente 2, recante “*Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile*”. Quest'ultima, in particolare, vede come obiettivi principali: l'incremento della quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema, in linea con gli obiettivi europei e nazionali di decarbonizzazione e il potenziamento e digitalizzazione delle infrastrutture di rete per accogliere l'aumento di produzione da FER e aumentarne la resilienza a fenomeni climatici estremi.

²⁹ Per un primo commento della dottrina a commento della normativa, v. F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio: le procedure abilitative semplificate*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 2, 2023, pp. 327 ss.; 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 *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2022, pp. 97 ss.

³⁰ Il principio di integrazione è stato introdotto nel Trattato istitutivo con l'art. 15 dell'Atto Unico Europeo e, nel tempo, la sua formulazione ha subito diverse modifiche. Successivamente, il Trattato di Lisbona ne ha ridefinito la collocazione all'interno del Trattato.

³¹ Sul principio di integrazione cfr. F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, pp. 561 ss. In particolare, l'A. specifica che l'integrazione dell'ambiente in tutte le politiche pubbliche significa, in concreto, che tra le varie possibili soluzioni dovrà essere privilegiata quella che consideri anche le istanze ambientali e, tra quelle che realizzano allo stesso tempo l'obiettivo della politica principale e la tutela

prospettiva, il principio stesso della massima diffusione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile rappresenta una diretta e concreta manifestazione di tale principio, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale (*infra* § 4).

Detto principio, che proprio con la novella costituzionale degli artt. 9 e 41 trova rinnovato vigore, è anzitutto rivolto alle istituzioni cui è affidato il potere legislativo e definisce a loro carico un vero e proprio obbligo giuridico³². In ogni valutazione di natura politica che porta all'adozione di nuovi atti normativi che possano avere effetti sull'ecosistema, devono quindi essere valutate le conseguenze ambientali in termini positivi e negativi.

Il principio in parola informa anche l'attività di tutte le pubbliche amministrazioni, quindi anche quelle preposte alla tutela del paesaggio.

Come anticipato, la disciplina di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del t.u. sulle rinnovabili, il d.lgs. 25 ottobre 2024, n. 190³³. La disciplina in parola, in conformità con la direttiva *RePowerEU*³⁴, mira a riunire in un unico quadro normativo tutte le disposizioni relative all'impiego delle energie rinnovabili, superando l'attuale frammentazione legislativa.

Si tratta di un passo decisivo verso la semplificazione amministrativa, la razionalizzazione e l'armonizzazione delle procedure di autorizzazione, con l'obiettivo di sbloccare il pieno potenziale delle fonti energetiche sostenibili nel contesto italiano. Il Testo unico assume la forma di una normativa

dell'ambiente, dovrà essere preferita quella più ecocompatibile possibile. In tema anche S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, *op. cit.*, p. 1126.

³² Sulla portata di tale principio, cfr. Cfr. 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. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 90 ss.

³³ Il D.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 ha disposto (con l'art. 15, comma 2) che «A far data dall'entrata in vigore del presente decreto ai sensi dell'articolo 17, le disposizioni di cui all'allegato D continuano ad applicarsi alle procedure in corso, fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto. Ai fini di cui al primo periodo, per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto». Il disegno del legislatore è chiaro: seguendo i propositi di decarbonizzazione e neutralità climatica, adegua le discipline di settore in modo da velocizzare le decisioni, semplificare le procedure e rimuovere le cause di rallentamento, così da privilegiare e promuovere la politica di sostegno, incentivo e sviluppo ad attività che abbattano o eliminano le emissioni climalteranti, come quelle per l'approvvigionamento di energia non inquinante.

³⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE, 2022/0164/(COD). Il 18 maggio, la Commissione europea ha presentato il piano *REPower EU*, la sua risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico globale causate dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Il piano mira a porre fine alla dipendenza dell'UE dai combustibili fossili russi entro il 2027, consentendo al contempo all'UE di continuare a contrastare la crisi climatica, attraverso il risparmio energetico, la diversificazione delle forniture energetiche e l'accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili in sostituzione dei combustibili fossili nelle abitazioni, nell'industria e nella produzione di energia. In dottrina, v. P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra RePowerEU e direttiva RED III*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 2, 2024, pp. 196 ss.

primaria che accorpa e sistematizza l'intero impianto regolatorio sulle energie rinnovabili, sostituendo così la molteplicità di leggi esistenti e garantendo maggiore chiarezza e coerenza nel settore.

L'obiettivo principale della disciplina in esame è infatti favorire, nel pieno rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio, una diffusione capillare degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili; ciò attraverso un processo di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle procedure pertinenti, al fine di rendere più efficiente e rapido l'implementazione di queste tecnologie sostenibili³⁵.

Per quanto riguarda l'applicazione dei principi di integrazione e massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile (FER), l'articolo 3 stabilisce che, nel processo di bilanciamento degli interessi coinvolti, la realizzazione e l'esercizio degli impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili devono essere considerati di interesse pubblico prevalente. Tale prevalenza, tuttavia, non è assoluta, ma può essere superata qualora emerga un giudizio negativo in sede di valutazione di compatibilità ambientale o siano fornite evidenze concrete e documentate circa il rischio di impatti negativi significativi su altri interessi tutelati nell'ambito dei procedimenti autorizzativi.

Di conseguenza, sebbene l'ordinamento riconosca un principio di favore per l'installazione di tali impianti, ogni intervento deve essere sottoposto a un'attenta analisi caso per caso. L'obiettivo è garantire un equilibrio tra la diffusione delle energie rinnovabili e la tutela di altri valori giuridicamente rilevanti, come la protezione del paesaggio, della biodiversità e delle attività economiche potenzialmente interessate.

Dalla normativa analizzata appare evidente che l'esigenza di assicurare la più ampia diffusione delle fonti di energia rinnovabile, attraverso interventi di riforma trasversali su tutti i procedimenti ambientali, implichi inevitabilmente nella fase procedimentale un aumento delle potenziali occasioni di conflitto tra i diversi interessi in gioco, richiedendo un bilanciamento attento e coerente con i principi di tutela ambientale e sviluppo sostenibile³⁶.

³⁵ Cfr. Art. 2, d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190. In dottrina v. P. PANTALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia-amministrativa*, gennaio 2025, pp. 1 ss.

³⁶ Criticità già sollevata da A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2017, pp. 699 ss.; ID., *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2017, pp. 1-23. In tema v. anche E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VLA e i procedimenti unificati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5, 2018, pp. 353 ss.; S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4, 2022, pp. 261 ss.

3. La massima diffusione delle FER e l'impatto sul procedimento amministrativo

Come anticipato, la “tensione” tra ambiente e paesaggio la si coglie in concreto nel luogo dogmaticamente deputato alla ricomposizione dei conflitti tra interessi contrapposti: il procedimento amministrativo³⁷.

Nel caso del rapporto tra interessi ambientali e industriali, la localizzazione e costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili soggiacciono a procedure amministrative specifiche, previste *ad hoc* dal legislatore. I procedimenti ambientali, infatti, sono una *species* non unitariamente definibile, ma in cui rientrano «una serie di procedimenti preordinati all’emanazione di provvedimenti a tutela di beni ambientali»³⁸.

La normativa sulle energie rinnovabili si orienta sempre più verso la semplificazione dei procedimenti autorizzativi. Questo processo di snellimento normativo risponde alla necessità di garantire una transizione ecologica efficace e tempestiva, riducendo gli ostacoli burocratici che potrebbero rallentare il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e contrasto al cambiamento climatico³⁹.

Gli interventi del legislatore in materia sono sempre stati supportati dalla Corte costituzionale, che anche nei suoi più recenti arresti conferma l’approccio volto alla massima diffusione delle rinnovabili nel prisma della semplificazione e del ragionevole bilanciamento tra interessi di pari grado⁴⁰.

In questo senso, si veda quanto affermato dalla Consulta nella pronuncia n. 121/2022: «Le norme che regolano le procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

³⁷ Cfr. A. ROMANO, *Introduzione*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi, Bologna, 2005, pp. 1 ss.; E. FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2017, pp. 447 ss. V. anche A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2024, pp. 619 ss. In particolare, l’A. in apertura afferma che «La propensione alla conflittualità rappresenta una caratteristica risalente di qualsiasi iniziativa a difesa dell’ambiente: sin dalla «scoperta dell’ambiente» come bene, valore, interesse, meritevole di tutela, l’obiettivo della sua protezione ha dato origine a incompatibilità e contrapposizioni, configurandosi sin da subito come un bene, di natura divisiva, in grado di generare potenziali conflitti con riferimento ai profili più diversi [...]». In giurisprudenza v. Corte cost., sent. n. 69/2018 nella parte in cui il collegio evidenzia come il procedimento sia la sede privilegiata che consente la «valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela a confronto con gli interessi privati di singoli e comunità nonché la garanzia di efficacia, pubblicità, trasparenza e imparzialità della valutazione e della scelta alla stregua dell’art. 97 Cost.» (pp. 619-620).

³⁸ Cfr. C. FELIZIANI, *op. cit.*, p. 866. In tema di procedimenti ambientali cfr. S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1586 ss.; A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell’ambiente*, II, Cedam, Padova, 2013, pp. 527 ss.; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Cedam, Padova, 2000; ID., *La valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA e G.F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Cedam, Padova, 2015, pp. 800 ss.

³⁹ Cfr. M. ROVERSI MONACO, *Le semplificazioni*, *op. cit.*, laddove l’A. evidenzia «proprio i procedimenti ambientali sono stati individuati come ambito prioritario dall’agenda per la semplificazione (sia nella versione per gli anni 2020-2023, sia nel suo aggiornamento per il 2020-2026, su cui è stata raggiunta l’intesa in Conferenza unificata P11 maggio 2022), sulla base delle segnalazioni degli stakeholders raccolte nell’ambito di un’apposita consultazione. Gli interventi di semplificazione su di essi, come enunciato nell’agenda, non dovrebbero in alcun modo comportare un abbassamento dei livelli di tutela dell’ambiente, ma produrre «l’effetto virtuoso di accelerare gli investimenti e le opere funzionali allo sviluppo sostenibile, in un quadro certo e trasparente di regole all’interno del quale operatori e pubblica amministrazione sono in grado di svolgere le loro funzioni sociali efficacemente»» (p. 420).

⁴⁰ Cfr. Corte cost. 23/03/2021, sent. n. 46; Corte cost. 19/06/2019, sent. n. 148; Corte cost. 13/11/2020, sent. n. 237.

sono volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica, intendendo, per un verso, potenziare le fonti rinnovabili – punto di intersezione tra l’obiettivo di difendere l’interesse ambientale e l’istanza di garantire la produzione di energia – e, per l’altro, contemperare il massimo sviluppo delle dette fonti con l’istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della semplificazione e dell’esigenza di rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa»⁴¹. Seguendo, inoltre, il criterio della competenza concorrente in tema di energie, ha dichiarato illegittimi i provvedimenti regionali che andavano in contrasto con la disciplina nazionale o europea finalizzata a promuovere e accelerare l’installazione di nuovi impianti.

Non a caso, infatti, l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 - nel prevedere che l’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell’ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate – esprime(va) parimenti un principio fondamentale della materia. Esso è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea ed è volto a bilanciare l’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. Il procedimento unico è l’unica sede in cui può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela⁴².

La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione⁴³.

L’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili si giustifica, nelle parole della Consulta, nella vocazione delle stesse a preservare l’interesse ambientale e nel fatto che costituiscono «un punto di intersezione tra l’obiettivo di difendere il citato interesse e l’istanza di garantire la produzione di energia»⁴⁴.

La semplificazione dei procedimenti per l’installazione degli impianti di energia rinnovabile incide inevitabilmente sulla governance ambientale, dove una molteplicità di enti a vario titolo competenti

⁴¹ Cfr. Corte cost. 13/05/2022, sent. n. 121. In senso conforme anche la n. 77 del medesimo anno.

⁴² Cfr. S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2023, pp. 59 ss.

⁴³ Cfr. Tar Sicilia, Palermo, Sez. V, 26/08/2024, n. 2474.

⁴⁴ Cfr. Corte cost. 05/06/2020, sent. n. 106 e 15/04/2019, sent. n. 86.

interagisce. L'alleggerimento degli iter autorizzativi da una parte riduce i vincoli procedurali, ma, dall'altra, amplifica le sovrapposizioni tra amministrazioni con competenze concorrenti⁴⁵.

Ad esempio, gli ultimi interventi citati hanno limitato il ruolo del Ministero della cultura: il parere che esprime nell'ambito della conferenza di servizi è obbligatorio ma non vincolante, decorso inutilmente il termine per la sua espressione l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione, e si esclude in ogni caso la possibilità per il Ministero della cultura di attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'art. 14-*quinquies* della l. n. 241/1990⁴⁶.

A ciò si aggiungono, per quanto riguarda la già menzionata disciplina introdotta dal d.lgs. n. 190/2024, tutte le ipotesi in cui non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, come nelle zone di attività libera o nelle cosiddette «zone di accelerazione», ossia le aree particolarmente favorevoli alla realizzazione di impianti FER, disciplinate dall'art. 12 del medesimo decreto⁴⁷.

Alla luce di tali interventi normativi, si è registrato un incremento dei contenziosi, in quanto la necessità di armonizzare esigenze eterogenee e talvolta divergenti può dar luogo a conflitti tra i diversi attori coinvolti nella ricerca della soluzione più equa e sostenibile, siano essi soggetti privati, imprese o amministrazioni pubbliche.

In tale contesto, al giudice amministrativo è attribuito un ruolo di primaria rilevanza, essendo chiamato a svolgere un'attività interpretativa di ricostruzione dell'assetto giuridico e normativo in cui si esplicano l'interesse ambientale e paesaggistico. L'opera della giurisprudenza assume un valore fondamentale nel garantire che le scelte delle amministrazioni non siano arbitrarie, ma giustificate da un'adeguata ponderazione tra i vari interessi, evitando al contempo che la tutela dell'ambiente e delle generazioni future sia sacrificata senza una motivazione adeguata e proporzionata⁴⁸.

⁴⁵ Per un'analisi più approfondita del tema, si rimanda alle considerazioni svolte da F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *Decider(c) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 61 ss.

⁴⁶ Sul tema si rimanda a M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2017, pp. 827 ss.

⁴⁷ Questi i procedimenti disciplinati dal testo: l'art. 6 del d.lgs. n. 190/2024 contempla i seguenti regimi amministrativi: attività libera; procedura amministrativa semplificata; autorizzazione unica.

⁴⁸ Sul ruolo centrale del giudice amministrativo quale guida nell'attuazione corretta dei principi da parte della pubblica amministrazione ci si permette di rinviare a M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Rivista di diritto processuale civile*, n. 2, 1963, p. 320 ss.; M. NIGRO, *Il Consiglio di Stato giudice e amministrazione (aspetti di effettività dell'organo)*, in *Riv. trimestrale di diritto pubblico*, 1974, pp. 1371 ss.; S. CASSESE, *Il Consiglio di Stato come creatore di diritto e come amministratore*, in G. PASQUINI, A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano, 2001; ID., *Il contributo dei giudici allo sviluppo del diritto amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2020, pp. 341 ss. Tra le riflessioni più recenti sul tema, v. S. VALAGUZZA, *La polifunzionalità delle sentenze del giudice amministrativo. Orientamenti giurisprudenziali e scelte delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2024, pp. 625 ss., A. CASSATELLA, *Separazione dei poteri, ruolo della scienza giuridica, significato del diritto amministrativo e del suo giudice. Osservazioni a margine di "Ogni cosa al suo posto" di Massimo Luciani*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1, 2024, pp. 235 ss.

Il contenzioso si configura quale strumento privilegiato per la progressiva definizione dei criteri applicativi del principio di integrazione, contribuendo a delineare con maggiore precisione il confine tra le necessità ambientali e quelle legate ad altri interessi.

4. Il ruolo della giurisprudenza amministrativa e la centralità del principio di integrazione

«Negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»⁴⁹. Alla luce di tale premessa, se il procedimento amministrativo rappresenta la sede fisiologica di confronto – e sovente di conflitto – tra interessi contrapposti, è la giurisprudenza amministrativa a svolgere un ruolo essenziale nella ricomposizione delle eventuali tensioni interpretative, offrendo un contributo chiarificatore e orientativo per le amministrazioni coinvolte⁵⁰.

Ciò si avverte con maggiore intensità nel sistema del diritto dell'ambiente, caratterizzato da una governance frammentata e multilivello, in cui, specie nel processo di transizione ecologica, si assiste al manifestarsi di una dialettica conflittuale tra le amministrazioni coinvolte⁵¹.

In dottrina, alcuni autori hanno evidenziato che il bilanciamento tra interessi confliggenti è già operato a monte dal legislatore, il quale riconosce l'installazione delle FER come interesse prevalente⁵². Eppure, le pronunce della giurisprudenza amministrativa rappresentano un ulteriore sviluppo del tema in analisi,

⁴⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23/09/2022, n. 8167, nella parte in cui si afferma: «la primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione totalizzante come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo [...]». In senso analogo, già Cons. Stato, Sez. IV, 12/04/2021, n. 2983. In dottrina si rimanda ad A. BARONE, *Le fonti di energia tra gestione precauzionale e diritto giurisprudenziale*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2013, pp. 1 ss.

⁵⁰ Cfr. G. TULUMELLO, *Tutela dell'ambiente, attività amministrativa, sindacato giurisdizionale: un cambio di prospettiva?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2024, pp. 257 ss. Nella parte in cui l'A. afferma che «l'ordinamento cerca incessantemente di trovare una difficile sintesi alla luce dell'emersione continua di interessi, determinando assetti instabili che la giurisprudenza e la dottrina si debbono incaricare di armonizzare, valutandone anche la compatibilità costituzionale ed eurounitaria» (p. 289).

⁵¹ Cfr. A. BONOMO, *Governare la transizione*, *op. cit.*, p. 622. Si rimanda in particolare alle considerazioni di D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, *op. cit.*, nella parte in cui, con riferimento all'opera interpretativa della giurisprudenza amministrativa, l'A. afferma: «Si è anticipato che non esiste una gerarchia predefinita tra i vari interessi in conflitto e che la scelta per l'uno o per l'altro è frutto di una valutazione caso per caso: giacché questi “vengono in rilievo pari ordinati e concorrenti – ancorché potenzialmente antagonisti – [...], richiedono un rigoroso ed analitico bilanciamento, onde stabilire a quale di essi occorra anettere prevalenza nel caso concreto. Poiché il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale conforme al diritto eurounitario non è più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni».

⁵² Cfr. N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Ambientediritto.it*, n. 1, 2023, pp. 1 ss. Ugualmente, G. MANFREDI e S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2010, pp. 293 ss.

offrendo una nuova prospettiva sul rapporto tra questi interessi attraverso il consolidamento di nuovi principi⁵³.

Tra i metodi utilizzati dalla giurisprudenza per dirimere il conflitto tra ambiente e paesaggio se ne possono individuare principalmente due: il primo si fonda sul bilanciamento tra contrapposti interessi seguendo la strada tracciata dai principi generali del diritto amministrativo⁵⁴; il secondo, più recente, che propende su soluzioni a vantaggio della transizione energetica.

L'orientamento assunto dalla giurisprudenza amministrativa è infatti significativamente mutato negli ultimi anni, in concomitanza all'implementazione delle politiche verdi promosse dall'ordinamento europeo⁵⁵. In tale contesto, se la tutela del patrimonio paesaggistico e culturale è stata dapprima ritenuta "totalizzante" rispetto agli altri interessi pubblici, oggi tale dogma sembra essere stato abbandonato in favore della prevalenza assegnata agli interessi climatico-ambientali in prospettiva di tutela solidale delle generazioni future⁵⁶.

Dagli arresti giurisprudenziali più recenti emerge con chiarezza come il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e valorizzazione del paesaggio debba trovare il proprio fulcro interpretativo nel principio di integrazione⁵⁷. Il principio in parola prevede l'inserimento dell'interesse ambientale nei processi decisionali, seguendo una metodologia che garantisca la sua considerazione tra i parametri di riferimento nelle decisioni pubbliche, normative e amministrative⁵⁸. In questo modo, l'integrazione non solo assicura

⁵³ Sullo sviluppo del giudice amministrativo e il suo ruolo cfr. D. D'ALESSANDRO, *La storicità della giurisdizione amministrativa e il ruolo creativo del giudice*, in *Nomos*, n. 3, 2023, pp. 1 ss.; M. MAZZAMUTO, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo*, n. 4, 2015, 683 ss.; A. PAJNO, *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2015, pp. 345 ss.

⁵⁴ Già T.A.R. Sicilia (Catania), Sez. II, 24/02/2017, n. 372, nella parte in cui il collegio evidenzia che: «I conflitti tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente (e indirettamente della salute) che si possono innescare nello sviluppo di fonti di energia alternativa, idonee ad operare una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ma di grave e irreversibile impatto paesaggistico, devono necessariamente essere risolti in concreto, attraverso una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, non potendosi configurare alcuna preminenza valoriale né in un senso (a favore del paesaggio), né nell'altro (a favore dell'ambiente e del diritto alla salute o del diritto di iniziativa economica)». Ancora, Cons. Stato, Sez. IV, 19/05/2023, n. 5019: «La decisione assunta dal Consiglio dei ministri rispetto a questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti di amministrazioni (nella specie, nell'ambito di un procedimento di v.i.a./v.a.s.), è caratterizzata da profili particolarmente ampi di discrezionalità amministrativa quanto all'apprezzamento degli interessi, ma deve comunque basarsi su criteri oggettivi e su argomentazioni logiche e non si sottrae al sindacato giurisdizionale quanto alla congruenza e logicità delle scelte effettuate».

⁵⁵ In senso critico, P. CARPENTIERI, *Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, in *Giustizia amministrativa.it*, 18 ottobre 2024. L'A. evidenzia che l'assetto regolatorio attuale non abbia centrato l'obiettivo dell'equilibrio, «ma sia piuttosto squilibrato a favore della visione che io chiamo dell'«ambientalismo industriale»».

⁵⁶ *Ex multis* T.A.R. Campania (Salerno), Sez. II, 23/06/2023, n. 1556.

⁵⁷ Sul rapporto fra discrezionalità, legge e interpretazione creativa del g.a., si rimanda a G. TROPEA, *L' "ibrido fiore della conciliazione": i nuovi poteri del giudice amministrativo tra giurisdizione e amministrazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3, 2011, p. 965 ss. L'A. in particolare evidenzia come la giurisdizione amministrativa deve trovare le regole sulla compatibilità e proprio quando individua uno spazio non disciplinato dal legislatore inevitabilmente crea la regola.

⁵⁸ Cfr. M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 145 ss.

la compatibilità ambientale, ma evidenzia anche come l'interesse ambientale non sia necessariamente in contrasto con altri interessi⁵⁹. Detto principio, in particolare, rappresenta la guida per l'esercizio della discrezionalità da parte di tutte le amministrazioni preposte e fa sì che l'esigenza di tutelare il paesaggio debba essere integrata con quella dell'ambiente; tale principio va seguito e applicato da tutte le amministrazioni, anche quelle preposte alla cura del paesaggio⁶⁰.

Come confermato anche dalle alcune recenti pronunce della giurisprudenza amministrativa, «l'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è favorito da norme orientate alla ricerca di un ragionevole bilanciamento tra valori costituzionali in potenziale conflitto quali il paesaggio e l'ambiente, secondo uno schema comunque retto dal principio della massima diffusione degli impianti per garantire il rispetto dei vincoli sovranazionali»⁶¹.

Allo stato, quindi, nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica la valutazione delle Soprintendenze deve tenere conto dei principi di integrazione e di massima diffusione delle rinnovabili⁶².

Il principio di integrazione implica che tra le possibili soluzioni debba essere privilegiata quella che tenga conto delle esigenze ambientali; tra le alternative che consentono sia il raggiungimento dell'obiettivo principale sia la tutela dell'ambiente, dovrà essere scelta la soluzione più ecocompatibile possibile. Tuttavia, qualora altre esigenze prevalgano e venga adottata una soluzione non ottimale dal punto di vista ambientale – ossia un'azione potenzialmente nociva – tale decisione dovrà essere adeguatamente

⁵⁹ Cfr. C. FELIZIANI, *Dalla prima rivoluzione industriale all'economia circolare e al Green Deal attraverso il principio di integrazione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2020, pp. 843 ss., qui spec. p. 858. In tema, ancora, ID., *Le energie rinnovabili in tempo di economia circolare: alla ricerca di un equilibrio sostenibile tra sviluppo e paesaggio*, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 99 ss.

⁶⁰ Come evidenziano C. FELIZIANI, *Dalla prima rivoluzione industriale all'economia circolare*, *op. cit.*, nella parte in cui l'A. afferma «Quello di integrazione non è un principio nuovo. Al contrario, esso è consustanziale al diritto dell'ambiente come sopra descritto. E dunque consustanziale al rapporto tra ambiente ed attività umane, specie quelle produttive ed industriali. Ad essere invece relativamente recenti sono il riconoscimento dell'importanza di tale principio nella materia de qua e la sua valorizzazione da parte del legislatore, oltre che di dottrina e giurisprudenza» (p. 848). V. anche M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2007, pp. 467 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 1, 2021, pp. 12 ss. L'A., in particolare, evidenzia che «il rinvio al procedimento amministrativo, come sede privilegiata, o comunque strategica, nella quale è possibile apprezzare il ruolo giocato, anche soltanto de facto, dal principio di integrazione si risolve nel rinvio dinamico alla interpretazione che di questo collegamento funzionale (fra procedura amministrativa e principio di integrazione) viene fatta sul campo ad opera delle amministrazioni pubbliche e, ancor prima, alla lettura e all'interpretazione che di tale relazione ci venga offerta dalla giurisprudenza. La formula di cui all'art. 11 del TFUE connette infatti il principio di integrazione con la "definizione" e con l' "attuazione" delle politiche e delle azioni che siano promosse dall'UE (e dagli Stati membri), e ciò fa subito pensare all'attività legislativa, e normativa in generale, ed a quella esecutivo-attuativa, ma sembra francamente fuor di discussione il fatto che il vincolo dell'integrazione (se così vogliamo chiamarlo) deve necessariamente orientare e indirizzare anche la discrezionalità ermeneutica delle giurisdizioni, sia europee che nazionali» (pp. 36-37).

⁶¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11/09/2023, n. 8258.

⁶² Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 05/09/2022, n. 7694 e 6/12/2022, n. 10664.

giustificata. La giustificazione dovrà fondarsi sia sull'importanza dell'obiettivo primario sia sull'impossibilità di perseguirlo in modo equilibrato senza compromettere altre priorità essenziali⁶³.

Questo principio mira a garantire che la tutela dell'ambiente non sia trascurata nelle scelte politiche e amministrative, promuovendo un approccio che bilanci sviluppo e sostenibilità⁶⁴.

In questo senso, la sussistenza di un vincolo paesaggistico-culturale non vale *ex se* a impedirne la realizzazione, dovendo il diniego essere sempre motivato dalle amministrazioni coinvolte in modo particolarmente stringente⁶⁵.

A conferma di quanto esposto, si richiama una pronuncia del T.A.R. Lombardia, da cui si evince che l'individuazione delle aree "non idonee" all'installazione di specifiche tipologie di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile – che le Regioni e le Province autonome possono effettuare ai sensi dell'art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2003 e delle relative Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 – non si configura come un impedimento assoluto, bensì come una valutazione "di primo livello" che impone di valutare in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa ritenersi realizzabile⁶⁶.

Ulteriore rilevanza assumono le considerazioni formulate dal Consiglio di Stato in un caso analogo, nella parte in cui il collegio afferma che, poiché il legislatore ha già stabilito la prevalenza dell'interesse ambientale — volto alla realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili — rispetto al potere di pianificazione attribuito ai comuni, non è necessaria una motivazione rafforzata per l'installazione di tali impianti⁶⁷.

Tra gli arresti giurisprudenziali più recenti, merita menzione la pronuncia del T.A.R. Umbria, nella quale il collegio ha avuto modo di affermare che: «Se è vero che il quadro normativo, anche europeo, non impone alcun automatismo decisionale in favore degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, è altrettanto innegabile che le norme sovranazionali direttamente applicabili e produttive di effetti diretti negli ordinamenti interni, come il citato art. 3 del regolamento UE n. 2022/2577, stabiliscono che sia in sede di pianificazione, sia in sede di autorizzazione, deve essere accordata priorità, nella ponderazione degli interessi in gioco, alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Ciò non significa che non debbano essere considerati altri interessi, ma che tali interessi possono in concreto assumere rilevanza, in chiave limitativa dell'iniziativa dell'operatore economico, allorché siano presidiati da specifiche disposizioni che ad essi attribuiscono un rilievo

⁶³ In tema, cfr. A. GIANNELLI, *Nuove declinazioni della decisione motivata*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2024, pp. 1023 ss.

⁶⁴ Cfr. F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 563.

⁶⁵ Cfr. TAR Veneto, n. 726/2023.

⁶⁶ Cfr. T.A.R. Lombardia (Milano), Sez. III, 07/07/2022, n. 1630, § 17.2.2 cons. dir., che rimanda sul tema ad una precedente pronuncia del T.A.R. Sardegna, Sez. II, 23/10/2020, n. 573.

⁶⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 31/03/2022, n. 2368, § 12.3 cons. dir.

equiordinato a quello della diffusione delle fonti energetiche rinnovabili»⁶⁸. La pronuncia consente anche di illustrare il ruolo determinante della giurisprudenza amministrativa nel dare attuazione effettiva agli obblighi euro-unitari e nel garantire una lettura sistemica e coerente del quadro normativo multilivello⁶⁹. Quindi, la presenza degli impianti di energia rinnovabile non è più considerata come un fattore di disturbo visivo, ma, appunto, come un’evoluzione accettata dall’ordinamento e dalla sensibilità collettiva⁷⁰. A ciò deve aggiungersi quanto statuito dal Consiglio di Stato nei suoi ultimi arresti, ossia che l’utilizzo delle rinnovabili contribuisce anche alla salvaguardia dei valori paesaggistici⁷¹.

Alla luce delle citate sentenze, la conclusione più immediata e pragmatica sembrerebbe suggerire che, di fronte alla “staticità” del paesaggio, il legislatore e il giudice amministrativo privilegino il “dinamismo” imposto dal cambiamento climatico e dalle sue conseguenze sul piano delle politiche pubbliche. Eppure, l’analisi delle pronunce giurisprudenziali, lette alla luce del principio di integrazione, mostra come le fonti rinnovabili assumano una duplice valenza: da un lato, rappresentano beni di pubblica utilità, essenziali per la produzione di energia pulita e sostenibile⁷²; dall’altro, si configurano come nuovi elementi paesaggistici, capaci di fondersi con l’ambiente naturale e di instaurare un dialogo tra uomo e natura⁷³.

Questa duplice prospettiva permette di superare l’apparente dicotomia tra conservazione del paesaggio e transizione ecologica, evidenziando una possibile integrazione a beneficio delle scelte di pianificazione e autorizzazione delle amministrazioni coinvolte.

Le opere dedicate alla produzione di energia rinnovabile non sono semplici infrastrutture, ma veri e propri elementi di trasformazione che contribuiscono a ridefinire l’assetto del paesaggio⁷⁴. Esse rappresentano l’espressione concreta dell’interazione dinamica tra uomo e natura, testimoniando l’evoluzione del

⁶⁸ Cfr. TAR Umbria, Sez. I, 6/08/2024, nn. 589, 590, 591, 592. Qui in particolare la pronuncia n. 589, cons. in dir. 26.3.

⁶⁹ Tra le pronunce più recenti v. TAR Lazio, Sez. III, 13/05/2025, n. 9155, nella parte in cui il collegio afferma che «l’installazione di impianti FER sul territorio nazionale è giuridicamente doverosa fino al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, tanto è vero che, in proposito, è stata espressamente tracciata una specifica traiettoria con il d.m. del 21 giugno 2024. Il raggiungimento di tale obiettivo, tuttavia, deve coniugarsi con le esigenze di protezione del paesaggio, del patrimonio culturale, del territorio e dell’ambiente, come espressamente previsto dalla legge n. 53/2021 – e lo stesso vale, *a fortiori*, per l’installazione di impianti FER una volta raggiunta la quota minima correlata agli obiettivi di matrice eurounionale».

⁷⁰ Cfr. T.A.R. Campania (Salerno), Sez. II, 28/02/2022, n. 564, nella parte in cui il collegio afferma che gli impianti di energia rinnovabile sono ormai da considerarsi «un’evoluzione dello stile costruttivo accettata dall’ordinamento e dalla sensibilità collettiva, purché non sia modificato l’assetto esteriore complessivo dell’area circostante, paesisticamente vincolata». In senso conforme T.A.R. Puglia (Lecce), Sez. I, 11/10/2022, n. 1577.

⁷¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 8167/2022. In senso conforme Cons. Stato, n. 5159/2020 e, ancora, n. 1201/2016.

⁷² Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 28/10/2022, n. 9311.

⁷³ Questo assunto non può essere compreso, se non attraverso le riflessioni di M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976. Osserva l’A. come «l’opera creativa della giurisprudenza vada attribuita non tanto e non solo alla insufficienza del diritto scritto quanto proprio alla storicità e problematicità di tale giustizia. Laddove un settore della vita quotidiana è dominato dall’incertezza e dalla instabilità è, per forza di cose, del tutto predominante».

⁷⁴ Calzanti in questo senso le considerazioni svolte da M. IMMORDINO e M.C. CAVALLARO, *Commento art. 131*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012, nella parte in cui le Autrici evidenziano che «la tutela del paesaggio non è, cioè, fine a se stessa, ma è diretta alla promozione dello sviluppo della cultura quale imprescindibile condizione evolutiva della società civile» (p. 983).

territorio in risposta alle sfide energetiche e ambientali. In tale ottica, le energie rinnovabili non rappresentano soltanto una necessità dettata dall'emergenza climatica, ma anche un'opportunità per ripensare il rapporto tra l'uomo e l'ambiente nel prisma dello sviluppo sostenibile⁷⁵. Strutture come, ad esempio, gli impianti eolici possono integrarsi armoniosamente nel e con il territorio, contribuendo alla transizione energetica e valorizzando, se adeguatamente progettati, il patrimonio paesaggistico attraverso un dialogo tra innovazione e identità locale.

Tale constatazione, inoltre, consente di sviluppare una riflessione in merito al contributo offerto dalla giurisprudenza amministrativa all'evoluzione della nozione di paesaggio, accolta da una parte della dottrina.

Quest'ultimo, infatti, non è una realtà cristallizzata in valori estetici e naturali, ma un'entità in continua evoluzione, modellata dall'interazione dinamica tra fattori naturali e antropici, capace di accogliere le esigenze della transizione ecologica e dell'innovazione sostenibile. In tale prospettiva, il paesaggio diventa non solo un elemento da tutelare, ma anche uno spazio in cui si riflette l'identità culturale, economica e sociale di una comunità, evolvendo in funzione delle esigenze di sostenibilità e di innovazione⁷⁶.

In questa logica, quindi, anche l'azione amministrativa può risultarne valorizzata, in quanto orientata verso modelli decisionali più integrati, coerenti e sensibili alla complessità delle trasformazioni territoriali.

5. Considerazioni di sintesi

Alla luce delle considerazioni che precedono, è possibile trarre alcune brevi osservazioni di sintesi.

Come premesso in apertura, la giurisprudenza amministrativa contribuisce in modo sostanziale alla certezza del diritto, intesa non solo come stabilità e conoscibilità delle norme, ma anche come comprensione sistemica dell'ordinamento amministrativo nel costante evolversi del contesto politico, sociale, economico.

⁷⁵ D'altronde, lo stesso A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, op. cit., nella parte in cui afferma che il paesaggio «è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane (...) è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura» (pp. 181-182).

⁷⁶ A conferma di tale interpretazione si vedano le considerazioni svolte da V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5-6, 2009, pp. 171 ss. In chiusura l'A. evidenzia infatti che «[t]avvisare in questi ultimi elementi costitutivi del paesaggio non appare, invero, forzato, se sol si pensa che la Convenzione europea del paesaggio ha fatto propria una nozione di paesaggio così ampia da ricomprendere i paesaggi della "vita quotidiana" e, addirittura, quelli "degradati"». Così anche E. BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 7, 2008, pp. 797 ss.

Con specifico riferimento ai procedimenti ambientali di localizzazione e installazione degli impianti FER, il giudice amministrativo, nella sua veste di interprete, ha fornito indicazioni operative utili a colmare significative lacune, tanto normative quanto applicative, emerse in sede procedimentale⁷⁷.

In questo senso, il principio di integrazione si configura come una chiave di lettura innovativa della nozione di paesaggio, promuovendo un equilibrio con la tutela ambientale, le esigenze energetiche e il progresso tecnologico, non già mediante il sacrificio di uno degli interessi in gioco, bensì attraverso una più intensa convergenza nei processi decisionali delle amministrazioni competenti in materia ambientale e paesaggistica.

In questa direzione, infatti, le pronunce del giudice amministrativo hanno assunto un ruolo determinante nell'elaborazione di un intervento riformatore mirato e sistematicamente coerente, quale il d.lgs. n. 190/2024.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti agito come catalizzatore nell'individuazione delle criticità insite nella disciplina previgente, mettendo in luce carenze applicative e disallineamenti tra i diversi livelli decisionali che ostacolavano l'effettiva attuazione delle politiche ambientali ed energetiche. Le decisioni giurisprudenziali hanno così contribuito a orientare il legislatore verso soluzioni normative più funzionali, capaci di armonizzare interessi eterogenei e di rafforzare la dimensione integrata dell'azione amministrativa⁷⁸.

Ciononostante, il principio di integrazione non risulta espressamente annoverato tra i principi generali sanciti dal d.lgs. n. 190/2024 e nemmeno, come autorevolmente evidenziato in dottrina, nel Codice dell'ambiente, che si limita a un generico richiamo alle fonti normative di matrice internazionale ed europea⁷⁹.

In tale prospettiva, si ritiene auspicabile un intervento normativo volto, anzitutto, a inserire espressamente il principio in parola tra quelli generali del Codice dell'ambiente e, in prospettiva evolutiva, anche nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, al fine di rafforzarne ulteriormente l'efficacia applicativa e assicurare una più elevata coerenza sistemica dell'ordinamento in materia⁸⁰.

⁷⁷ Cfr. P. PANTALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, op. cit.*, là ove l'A. afferma che il principio dell'interesse pubblico prevalente di cui all'art. 3 del d.lgs. 190/2024 deve fare i conti non solo con gli altri interessi sensibili, ma anche con quelli "interni" alla tutela ambientale (p. 26).

⁷⁸ Le pronunce illustrate hanno fornito i giusti suggerimenti affinché fossero predisposte precise linee guida relativamente alle aree idonee per la costruzione di impianti FER e lo conferma il già menzionato art. 12 del d.lgs. n. 190/2024, a mente del quale: «Entro il 21 maggio 2025, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di energia da fonti rinnovabili come delineati dal PNIEC al 2030, il Gestore dei servizi energetici - GSE S.p.A. (GSE) pubblica nel proprio sito internet una mappatura del territorio nazionale individuando il potenziale nazionale e le aree disponibili per l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, delle relative infrastrutture e opere connesse e degli impianti di stoccaggio [...]».

⁷⁹ Cfr. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà, op. cit.*, p. 44.

⁸⁰ Cfr. M. RAMAJOLI, L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2010, qui spec. p. 351. V. anche A. TRAVI, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli "altri saperi"*, in *Diritto pubblico*, n. 3,



2003, pp. 865 ss. L'A., in particolare, evidenzia che nel diritto amministrativo attuale «riemerge con forza l'esigenza di una considerazione complessiva del diritto come "sistema". Non è più il sistema accoppiato ai concetti (a loro volta produttivi di norme), come era nell'interpretazione dogmatica tradizionale, ma è un sistema che esprime una interdipendenza degli istituti e delle norme che li regolano. Anzi, quanto più il legislatore si esprime in modo frammentario e contraddittorio, tanto più forte appare la ricerca di una coerenza, in nome di un'esigenza comune di ragionevolezza. È un sistema, insomma, che non ha alla sua base i dogmi di un tempo, ma che si impone come il campo di indagine, da percorrere integralmente se non ci si vuole accontentare di risultati parziali» (p. 880).