

---

Autore	Micol Roversi Monaco
Affiliazione	Università Iuav di Venezia

---



Veduta dei mulini a vento e del vulcano Monte Etna con fumo Sicilia.  
G. Anello, disponibile su: [dreamstime.com](http://dreamstime.com).

# Transizione energetica e paesaggio

Il quadro normativo nazionale promuove da tempo il passaggio a fonti di energia rinnovabile, per impulso dell'Unione Europea. La direttiva UE 2018/2001<sup>1</sup> pone all'Unione obiettivi vincolanti di quote di energia da fonti rinnovabili per il 2030 (42,5 % del consumo finale lordo di energia), cui gli Stati contribuiscono nella misura fissata dai Piani nazionali integrati per l'energia e il clima. Per raggiungere questi obiettivi gli Stati sono tenuti ad accelerare le procedure autorizzative, a mappare entro il 2025 lo spazio terrestre e marino individuando le aree disponibili per impianti e relative infrastrutture, e, entro il 2026, a individuare in nuovi piani le zone di accelerazione per le energie rinnovabili, dando priorità alle superfici artificiali ed edificate: in queste zone il termine per il rilascio delle autorizzazioni non può essere superiore a dodici mesi o due anni per gli impianti offshore, prorogabile fino a sei mesi solo in caso di circostanze straordinarie. Gli Stati devono anche stabilire la quota di energia da fonti rinnovabili per il settore edilizio e adottare misure appropriate per raggiungerla, imponendo l'uso di livelli minimi di energia da fonti rinnovabili in tutti gli edifici nuovi e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti o a un ammodernamento del sistema di riscaldamento, a condizione che ciò sia tecnicamente, funzionalmente ed economicamente fattibile, con particolari norme per gli edifici pubblici, anche prevedendo che i tetti degli edifici pubblici o misti pubblico-privato siano utilizzati da terzi per impianti che producono energia da fonti rinnovabili.

La legislazione italiana è aderente al quadro europeo e in costante evoluzione<sup>2</sup>, ma il tema che ha maggiormente occupato la riflessione giuridica è la rilevanza in sede procedimentale (e poi processuale) dell'interesse a realizzare i suddetti impianti, spesso ricondotto alla tutela dell'ambiente, rispetto all'interesse della tutela del paesaggio (Feliziani, 2024; Marzaro, 2023; Persico, 2023; Spuntarelli, 2023; Amorosino, 2022; Di Cagno, 2022).

«Stop all'invasione» si intitola il «Manifesto di adesione agli Stati Generali delle Aree Interne contro eolico e fotovoltaico a terra»<sup>3</sup> della Coalizione articolo 9, che riunisce numerose associazioni, tra cui Italia Nostra: le semplificazioni e gli incentivi per la produzione di energia rinnovabile, in assenza di attenta pianificazione, sono considerati come sacrificio ingiustificato del patrimonio naturale e paesaggistico. «Più sole e meno trivelle» è invece lo slogan della manifestazione di Greenpeace in occasione del referendum del 2016, che ha portato all'abrogazione di alcune norme che avrebbero permesso la ricerca e l'estrazione di idrocarburi in mare. Due diverse visioni, che sono portate avanti l'una soprattutto da associazioni di produttori di energia rinnovabile, l'altra da associazioni e comitati nati proprio con lo scopo di fermare l'installazione degli impianti, anche attraverso la promozione di referendum<sup>4</sup>.

Alle diverse posizioni espresse dalla società civile ne corrispondono altrettante delle amministrazioni territoriali, in particolare delle Regioni. La Regione Puglia, ad esempio, con legge n. 37/2023 ha esteso a 1 MW la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La Regione Sardegna, invece, al fine di salvaguardare il paesaggio e l'ambiente, nelle more dell'aggiornamento e completamento degli atti di programmazione e pianificazione di sua competenza, tra cui il piano paesaggistico, e dell'approvazione della legge regionale sulle aree idonee, e comunque per un periodo non superiore a diciotto mesi, con legge n. 5/2024 ha posto in numerose aree il divieto di realizzare nuovi impianti<sup>5</sup>.

Questi diversi approcci probabilmente si manifesteranno nell'attuazione da parte delle Regioni del fondamentale compito, attribuito dall'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021, di individuare entro il mese di dicembre 2024, mediante legge, superfici e aree idonee, ove l'interesse paesaggistico è dequotato dal punto di vista procedimentale<sup>6</sup>, e aree non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, oltre alle aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'articolo 20, comma 1-bis, del suddetto decreto (come modificato dal decreto-legge n. 63/2024).

Per compiere questa operazione si richiede il rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, secondo i criteri stabiliti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, adottato il 21 giugno 2024. Quest'ultimo ha qualificato come non idonee le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela perché dichiarati di interesse culturale e, tra i beni paesaggistici, le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, e ville, giardini e parchi dichiarati di notevole interesse pubblico<sup>7</sup>. Si lascia alle Regioni la scelta, che deve contemperare la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di potenza derivante da fonti rinnovabili loro affidati<sup>8</sup>, di individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (tra cui i centri storici), e di stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di sette chilometri.

Al di fuori delle aree non idonee, i dinieghi di autorizzazione paesaggistica rischiano di essere sottoposti al vaglio stringente, quasi su profili di merito, del giudice amministrativo (Parisio, 2021). Secondo un orientamento oggi prevalente, infatti, i procedimenti autorizzativi devono valutare l'interesse paesaggistico applicando il principio di proporzionalità (Lamberti e Scoca, 2023), non potendosi dire che l'interesse alla tutela del paesaggio sia prevalente rispetto all'interesse pubblico connesso alla tutela dell'ambiente cui è riconducibile la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili<sup>9</sup>, ma neanche viceversa<sup>10</sup>: si tratta di due valori costituzionali di pari livello, oggi contenuti entrambi nell'articolo 9 della Costituzione (Malinverno, 2023). Con riguardo all'installazione di pannelli fotovoltaici, ad esempio, si è affermato che le motivazioni del diniego di autorizzazione paesaggistica «devono essere particolarmente stringenti», poiché occorre «una severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti», contribuendo la produzione di energia elettrica da fonte solare, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici<sup>11</sup>. Inoltre, essendo cambiato il quadro

normativo e la sensibilità collettiva verso l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili, secondo alcune sentenze deve cambiare anche il modo in cui valutare le modifiche all'aspetto tradizionale dei luoghi<sup>12</sup>. Occorre, quindi, focalizzare l'attenzione sulle modalità con cui i pannelli sono inseriti negli edifici e nel paesaggio circostante al fine di stabilire se siano fuori scala o dissonanti, valutando non la qualità dei lavori di inserimento nella falda<sup>13</sup>. Da qui l'importanza, per una transizione energetica attenta alla tutela del paesaggio, della corretta individuazione delle aree non idonee; come assumerà grande rilievo, a fini progettuali, la prevista revisione delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile.

## Riferimenti bibliografici

- Amorosino, S. (2022) 'La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico', in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, pp. 261-279.
- Boriello, F. (2022) 'Estetica, decoro e coerenza architettonica del contesto urbano nella giurisprudenza italiana e olandese', in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, pp. 321-375.
- Di Cagno, A. (2022) 'La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico', in *Ambienteditritto.it*, 4, pp. 98-128.
- Feliziani, C. (2024) '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*. Napoli: Editoriale scientifica, pp. 99-128.
- Lamberti, L., Scoca, F.G. (2023) 'Valutazioni tecniche, tutela del patrimonio culturale e principio di proporzionalità', in *Federalismi.it*, 22, pp. 224-245.
- Malinverno, C. (2023) 'Ambiente e paesaggio: una «nuova assiologia compositiva»?», in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, pp. 655-668.
- Marzaro, P. (2023) 'Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l'irrelevanza paesaggistica', in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, pp. 248-279.
- Pariso, V. (2021) 'Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni', in *Ambienteditritto.it*, 4, pp. 374-396.
- Persico, A. (2023) 'Il conflitto tra la tutela del paesaggio e la promozione delle energie rinnovabili nella prospettiva dell'integrazione delle tutele', in *Diritto e società*, 1, pp. 153-188.
- Spuntarelli, S. (2023) 'Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR', in *Diritto amministrativo*, 1, pp. 59-95.

## Note

- 1** Direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, modificata in modo sostanziale dalla direttiva UE 2023/2413, poi aggiornata in ultimo dalla direttiva UE 2024/1711.
- 2** È in via di approvazione il testo unico sulle rinnovabili, in attuazione della delega di cui all'articolo 26, comma 4, della legge n. 118/2022, nell'ambito delle riforme previste dal PNRR per la semplificazione delle procedure di autorizzazione per le rinnovabili, all'interno della missione M2C2.1, dedicata a incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.
- 3** Il manifesto, di maggio 2024, è consultabile al seguente link: <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2024/05/12/stop-all'invasione-stati-generalis-delle-aree-interne-contro-eolico-e-fotovoltaico-a-terra/#more-38160>.
- 4** Come il referendum regionale consultivo promosso dal "Comitato regionale sardo per il no" con il quesito "Volete voi che il paesaggio sardo terrestre e marino sia modificato con l'installazione sul terreno ed in mare di impianti industriali eolici e/o fotovoltaici per la produzione di energia elettrica?". Anche all'estero non mancano casi simili: un esempio è il referendum abrogativo della legge federale svizzera sulle rinnovabili, promosso da associazioni ambientaliste, che il 9 giugno 2024 ha avuto esito negativo.
- 5** Questa legge è, peraltro, stata impugnata dal Governo con richiesta di sospensione davanti alla Corte Costituzionale, oltre ad essere stata oggetto di denuncia alla Commissione europea da parte di Elettricità futura, per sollecitare l'avvio di una procedura di infrazione rispetto alle direttive europee in materia di neutralità climatica.
- 6** L'inclusione nell'area idonea comporta, infatti, termini ridotti di un terzo per la procedura di autorizzazione e che il parere espresso dall'autorità competente in materia paesaggistica sia non vincolante, con la possibilità di concludere il procedimento se tale parere non sia espresso nei termini.
- 7** Resta aperta la questione se in tali aree sia comunque possibile installare impianti che non abbiano impatto estetico, come i moduli fotovoltaici capaci di assumere l'aspetto dei materiali edilizi.
- 8** Scelta che, quindi, deve essere proporzionata, non in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili discendente dalle direttive europee (Corte Costituzionale, sentenze nn. 22411/2012; 286/2019).
- 9** Alcune sentenze, però, affermano che il parere espresso dal Ministero della cultura sulla compatibilità paesaggistica dell'impianto esprime discrezionalità tecnica, estranea al bilanciamento o alla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici (T.A.R. Campobasso n. 346/2023).
- 10** L'art. 16 *septies* della dir. UE 2018/2001 e l'art. 3 del reg. UE 2022/2577 non impongono un principio di prevalenza dell'interesse pubblico a realizzare tali impianti in ogni caso, ma si limitano ad affermare che i progetti per le rinnovabili siano considerati di rilevante interesse pubblico rispetto alle zone speciali di conservazione, i corpi idrici, gli uccelli. Può dirsi, quindi, che il favor legislativo per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non comporta, di per sé, che la tutela dei valori culturali e paesaggistici da essi incisi diventi recessiva (T.A.R. Cagliari n. 63/2024).
- 11** Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3696/2020; n. 1201/2016.
- 12** In tal senso si afferma che «la mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici non configura di per sé un'ipotesi di incompatibilità paesaggistica, in quanto la loro presenza, pur innovando la tipologia e morfologia della copertura, non è più percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva» (T.A.R. Brescia, n. 296/2021).
- 13** T.A.R. Brescia, n. 296/2021; T.A.R. Lecce, n. 1173/2021; T.A.R. Catania, n. 1459/2017; Consiglio di Stato, n. 1799/2012; T.A.R. Veneto, n. 1104/2013 e n. 48/2012. Sul tema, si veda Borriello, 2022.