



3 DICEMBRE 2025

Pianificazione delle aree idonee  
all'installazione di impianti da fonti  
rinnovabili e riserva di procedimento  
amministrativo

di Francesco Scalia

Professore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale



# Pianificazione delle aree idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili e riserva di procedimento amministrativo\*

di Francesco Scalia

Professore di Diritto amministrativo

Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

**Abstract [It]:** Obiettivo del saggio è valutare la costituzionalità della riserva al legislatore regionale della pianificazione delle aree idonee alla localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, operata con l’art. 20 del D.Lgs. n. 199/2001. Tale previsione, infatti, si pone in apparente contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha riservato al procedimento amministrativo la pianificazione delle aree non idonee. L’Autore conclude per la compatibilità della previsione legislativa in questione con la gerarchia degli interessi che si è affermata nel nostro ordinamento per opera del legislatore euro-unionale. In particolare, la fissazione di obiettivi inderogabili di produzione di energia da fonte rinnovabile, in un processo top-down che prescinde da condizioni e peculiarità dei territori che ne devono ospitare gli impianti, rende di fatto l’interesse al raggiungimento di tali obiettivi non bilanciabile con altri in potenziale conflitto, ancorché costituzionalmente rilevanti.

**Title:** Planning of areas suitable for the siting of renewable-energy production plants and administrative procedure reserve

**Abstract [En]:** The aim of this paper is to assess the constitutionality of entrusting regional legislatures with the planning of areas suitable for the siting of renewable-energy production plants, as set out in Article 20 of Legislative Decree No. 199/2001. At first glance, this provision seems to clash with Constitutional Court case law, which has instead assigned the planning of unsuitable areas to administrative procedures. The Author, however, concludes that the legislative provision is compatible with the hierarchy of interests that has emerged in the Italian legal order under the influence of EU law. In particular, the establishment of non-derogable targets for the production of renewable energy – through a top-down process that pays no heed to the conditions and peculiarities of the territories where the plants must be located – effectively renders the interest in achieving those targets non-negotiable against other potentially conflicting interests, even when the latter are constitutionally protected.

**Parole chiave:** Energia rinnovabile; pianificazione aree idonee; riserva di procedimento amministrativo; principio di massima diffusione dell’energia rinnovabile; gerarchia interessi

**Keywords:** Renewable energy; planning of suitable areas; administrative procedure reserve; principle of maximum dissemination of renewable energy; hierarchy of interests

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La pianificazione delle aree “non idonee” nelle Linee Guida del 2010. 3. La pianificazione delle aree idonee e non idonee nel D.Lgs. n. 199/2021. 4. Segue. Il D.M. 21 giugno 2024. 5. La riserva di procedimento amministrativo. 6. La pianificazione delle aree idonee per la localizzazione di impianti da fonte rinnovabile quale funzione *naturaliter* amministrativa? 7. L’affermazione di una nuova gerarchia degli interessi. 8. Conclusioni: la compatibilità della riserva al legislatore regionale della pianificazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili con l’attuale assetto costituzionale degli interessi.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Premessa

Con il D.Lgs. 8 novembre 2021 n. 199<sup>1</sup>, di recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED 2), il legislatore è intervenuto in materia di localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili implementando e rendendo vincolante la logica programmatica che era *in nuce* già nelle linee guida adottate con D.M 10 settembre 2010, in attuazione dell'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, di recepimento della prima direttiva dedicata alla promozione dell'energia rinnovabili: la 2001/77/CE del 27 ottobre 2021. Queste ultime, al fine di garantire il corretto inserimento degli impianti sul territorio, dettano criteri per l'individuazione di aree non idonee all'esito di un procedimento amministrativo e, quindi, di un'istruttoria funzionale a bilanciare l'interesse alla tutela dei valori espressi in particolari aree e quello alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, stabilendo che gli atti di programmazione siano «congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)».

Ora, l'art. 20 D.Lgs. n. 199/2021 dispone che con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (ora Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica) di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (ora Ministro dell'agricoltura e sovranità alimentare), previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC)<sup>2</sup> per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ex lege, ai sensi del comma 8 del medesimo articolo<sup>3</sup>.

Le aree idonee devono essere individuate dalle regioni, con legge regionale e con l'adeguato coinvolgimento degli enti locali, entro 180 giorni dalla pubblicazione del decreto. Per il caso la regione non provveda, ovvero non ottemperi ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti dai decreti ministeriali,

1 Il D.Lgs. n. 199/2021 è volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

2 Il PNIEC è stato approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre. Nel 2024, l'Italia ha trasmesso alla Commissione il Piano aggiornato, sul quale è in corso la procedura di VAS.

3 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. (p. 49) adombrano l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. di questa “delegificazione” dei principi fondamentali nella materia concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) stabiliti dallo Stato. Si tratta, però, di fenomeno – come riconoscono gli Autori stessi – già verificatosi con le Linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010, richiamate dall'art. 12 D.Lgs. n. 307/2003, che ha superato il vaglio della Corte costituzionale, la quale – come si vedrà *infra* – ha individuato i principi fondamentali nella materia nel combinato disposto di cui all'art. 12 citato e le Linee guida ivi richiamate.

l'art. 20, comma 4, prevede l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>4</sup>.

La Corte costituzionale – intervenuta sul sistema delineato dalle Linee guida del 2010 – ha escluso che l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di energia rinnovabile potesse avvenire con legge regionale. La Corte<sup>5</sup> ha infatti statuito «a) che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; b) che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non già in una legge, ma - come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte - in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee».

La sentenza si inserisce nel filone giurisprudenziale che ha desunto dall'art. 97 Cost. una ‘riserva di procedimento’, affermando che è nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. 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 valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del

---

4 Recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

5 Corte Cost., 21 ottobre 2022, n. 216, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

6 La prima sentenza della serie, redatta dal Presidente Coraggio, è Corte Cost. 5 aprile 2018, n. 69, punto 6.1. in diritto, cui hanno fatto seguito: Corte Cost. 28 febbraio 2019, n. 28 red. Barbera, punto 2 in diritto; Corte Cost. 23 giugno 2020, n. 116 red. Coraggio, punti 6.1.-8 in diritto; Corte Cost. 7 luglio 2021 n. 177, red. Navarretta; Corte Cost. 13 maggio 2022, n. 121 red. Navarretta, punto 5.1. in diritto e Corte Cost. 13 settembre 2022, n. 221 red. Patroni Griffi, punto 7.1. in diritto, tutte rinvenibili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Per un commento delle due sentenze Coraggio si veda V. CERULLI IRELLI, *Per uno statuto costituzionale sulla pubblica amministrazione (da alcune sentenze costituzionali del Presidente Coraggio)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, nn. 2-3, 2022, pp. 207 ss. (ora anche in Id., *Costituzione e amministrazione*, Saggi II, Torino, 2024, pp. 177 ss), il quale sottolinea il particolare valore della seconda sentenza (la n. 116/2020), «perché essa tratta di una legge statale, mentre l'altra, pur chiara nell'affermazione dei principi, potrebbe più riduttivamente essere ricondotta nell'ambito dei limiti della legislazione regionale a fronte di leggi di principio statali». Più in generale sul tema, si veda G. MORBIDELLI, *Note sulla riserva di procedimento amministrativo*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in memoria di F. Piga*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1992; M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Diritto amministrativo*, 2002, pp. 283 ss. e A. ROMANO TASSONE, *Sui rapporti tra legittimazione politica e regime giuridico degli atti dei pubblici poteri*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1, 2007, pp. 97 ss.

principio del buon andamento dell'amministrazione, enunciato dalla stessa norma costituzionale. La Corte afferma che, in definitiva «viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità – anch’esso desumibile dall’art. 97 Cost. – in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione. Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale»<sup>7</sup>.

L’art. 20 L. n. 199/2021 riserva, invece – come evidenziato -, alla legge regionale la pianificazione delle aree idonee all’installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile. Si pone, pertanto, il tema della compatibilità costituzionale di tale previsione alla luce della giurisprudenza costituzionale citata<sup>8</sup>.

## 2. La pianificazione delle aree “non idonee” nelle Linee Guida del 2010

L’art. 12, D.Lgs. n. 237/2003, di disciplina del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, ha demandato ad un decreto approvato in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di

7 Corte Cost., n. 69/2018, cit., punto 6.1. in diritto. Per la verità, il Presidente Coraggio, con questa sentenza – prima della serie citata – ha sistematizzato principi già *in nuce* in precedenti sentenze della Consulta in materia di norme attributive di poteri delle autorità indipendenti e compendiati dalla Presidente Cartabia nella sentenza 7 aprile 2017, n. 69, punto 7.2. in diritto, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), a mente della quale «poiché la ratio della riserva di legge di cui all’art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell’amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l’eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996). La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell’art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti».

8 N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, cit., ipotizzano l’incostituzionalità di tale riserva di legge regionale anche perché le «fondamentali acquisizioni giurisprudenziali» della Corte costituzionale sulla riserva di procedimento amministrativo in materia di pianificazione di aree non idonee non potrebbero «essere facilmente disattese dalla stessa Corte in un eventuale giudizio di costituzionalità in ordine alla ragionevolezza della scelta, pur nelle intenzioni animata da un favor per la massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, di devolvere alla fonte legislativa la decisione di localizzazione degli impianti» (p. 52). Gli Autori rilevano altri possibili profili di incostituzionalità della norma, estranei però all’oggetto del presente studio (cfr. pp. 52-54). 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. 597 ss. (pp. 639) osserva come la riserva al legislatore regionale si ponga in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha riservato al procedimento amministrativo gli accertamenti e le valutazioni di natura tecnico-scientifica, in quanto «ove emerga la “natura tecnica del provvedere” lo strumento più idoneo, secondo la Corte, è quello amministrativo (non già quello legislativo), proprio per ragioni legate alla maggiore ampiezza ed efficacia degli strumenti istruttori, alla garanzia dell’effettività delle istanze partecipative e ad un più agevole (per i cittadini) ricorso alla giustizia».

concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, la definizione delle linee guida per lo svolgimento del procedimento e per il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, con particolare attenzione a quelli eolici. In attuazione di tali linee guida, le regioni avrebbero potuto procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Le linee guida sono state approvate con D.M. 10 settembre 2010, solo sette anni dopo l'entrata in vigore della legge, ed hanno previsto la possibilità – non l'obbligo – per le Regioni e Province autonome – al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili - di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione.

Le linee guida adottate nel 2010 sono, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale<sup>9</sup>, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici»<sup>10</sup> e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale»<sup>11</sup>.

La giurisprudenza amministrativa ha individuato nel sistema così delineato dal legislatore statale un punto di equilibrio tra valori costituzionali ed eurounitari potenzialmente antagonisti, in quanto, da un lato, si sono poste le basi affinché tutto il territorio nazionale possa contribuire all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili - sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree - e, dall'altro lato, si è cercato di evitare che una installazione massiva degli impianti possa pregiudicare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti alla tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio<sup>12</sup>.

L'individuazione di un'area come non idonea non impedisce nella stessa in via assoluta la localizzazione di impianti da fonti rinnovabili. Le linee guida, infatti, se da un lato consentono alle (sole) regioni e

9 Cfr. *ex plurimis*, Corte Cost., 23 febbraio 2023, n. 27 e 15 gennaio 2014, n. 11, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). A commento della seconda sentenza citata, si veda G. COZZOLINO, *Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e «ispessimento» del parametro del giudizio di costituzionalità (Note a margine della sentenza 27 gennaio 2014, n. 11 della corte costituzionale)*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014, pp. 1 ss., in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sul tema si veda anche L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011.

10 Sentenze n. 121/2022 cit. e 25 marzo 2022, n. 77, n. 177/2021 cit., 5 giugno 2020, n. 106, n. 286, 15 aprile 2019 n. 86, e n. 69/2018 cit., tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

11 Sentenza n. 106/2020 cit.; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 221/2022 cit. e n. 177/2021 cit.

12 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2024 n. 4872, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it), e giurisprudenza ivi richiamata.

province autonome di porre «limitazioni e divieti» in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili (par. 1.2), dall'altro ribadiscono che la funzione di tale pianificazione è (solo) «accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio» degli impianti alimentati stessi (par. 17.1). Quindi, la finalità propria delle linee guida è - in una ottica di semplificazione – quella di offrire un quadro il più possibile certo all'operatore delle aree non idonee, ossia delle aree ove risulta inutile e dispendioso, sotto il profilo dell'attività amministrativa da porre in essere, almeno ad un primo esame, proporre la costruzione di impianti di energie rinnovabili<sup>13</sup>.

L'individuazione delle aree non idonee rappresenta, in definitiva, una preistruttoria<sup>14</sup> volta - secondo la lettera del par. 17.1 delle linee guida - ad identificare «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», lasciando quindi aperta la possibilità – seppur remota – che all'esito del procedimento autorizzatorio la valutazione possa essere positiva. E d'altronde, l'allegato 3 al D.M. 10 settembre 2010, cui lo stesso par. 17.1 rinvia, nel definire i criteri per l'individuazione di aree non idonee dispone, con l'ultimo periodo della lettera d), che questa «non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare», ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio.

Pertanto, l'individuazione di un'area come non idonea rappresenta un invito agli operatori del settore a non avviare istanze autorizzatorie di impianti ivi localizzati, le quali – in ragione della preistruttoria già effettuata dalla Regione – si concluderebbero con alta probabilità con un diniego. Ciò nondimeno, qualora un'istanza fosse comunque presentata, l'amministrazione competente non potrebbe dichiararla inammissibile ma dovrebbe istruirla e semmai rigettarla all'esito di una conferenza di servizi che confermi in concreto l'incompatibilità del progetto con gli altri interessi in conflitto. Ed invero, come recentemente affermato dal Consiglio di Stato, sia pure in un caso in cui l'oggetto del giudizio non era un'istanza in area non idonea, «[i]n linea generale si deve ritenere che l'amministrazione deve comunque motivare specificamente anche sulla difformità rispetto alle linee guida affinché queste poi, in un processo virtuoso

13 Osserva B. CELATTI, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistematico*, in *Le Regioni*, n. 5, 2023, pp. 1025 ss. (pp. 1032-1033) che la logica delle linee guida è «quella di coagulare nella fase iniziale di scelta, mediante l'introduzione di questo nuovo livello di pianificazione e programmazione, i possibili contrasti tra i plurimi interessi coinvolti, evitando che vadano a riverberarsi sulla successiva fase autorizzatoria, e anticipando, così, la valutazione sulle ricadute ambientali e paesaggistiche dell'installazione di tali infrastrutture, definite dalla legge quali "opere di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti (art. 12, comma 1, d.lgs. 387/2003)"».

14 Si veda in tal senso Cons. Stato, sez. IV, 5 novembre 2024, n. 8839, in *giustizia-amministrativa.it*.

che coinvolge lo Stato e le Regioni, possano essere modificate ed adeguate successivamente; un processo che quindi non è da ritenersi cristallizzato a quanto già previsto in epoca ormai risalente al d.m. 10 settembre 2010»<sup>15</sup>.

In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale, che ha evidenziato che l'individuazione di aree non idonee ad opera della Regione serve solo a segnalare, a fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa<sup>16</sup> e che l'atto di pianificazione opera una «valutazione di “primo livello”», «con finalità acceleratorie»<sup>17</sup>, ma non può «creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa»<sup>18</sup>.

Di contro, la previsione di aree non idonee non comporta - alla stregua di un effetto automatico - che tutte le altre aree siano idonee *ex se*, escludendo qualsiasi valutazione dell'Amministrazione, imponendosi anche in tali aree un accertamento in concreto, nel procedimento autorizzativo, della compatibilità del progetto con gli interessi in conflitto. E comunque, se tutto il sistema delle linee guida ha l'obiettivo di semplificazione a favore delle imprese che intendono investire nella realizzazione di impianti F.E.R. e di incentivazione dell'utilizzo delle energie rinnovabili<sup>19</sup>, esso, al fine di conseguire una utilità complessiva, deve comportare che nel momento in cui l'Amministrazione neghi l'installazione dell'impianto in una “area idonea”, risultante per sottrazione dalle aree non idonee delle linee guida, il provvedimento negativo sia comunque sorretto da una adeguata motivazione sul punto<sup>20</sup>.

Le linee guida prescrivono alle Regioni e Province autonome di individuare le aree non idonee nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono state definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*, ovvero della quota minima di incremento dell'energia prodotta stabilita con decreto ministeriale per ciascuna regione<sup>21</sup>. Conseguentemente, l'impegno a

15 Cons. Stato, n. 4872/2024 cit.

16 Corte Cost., 23 febbraio 2023, n. 27. Ma si veda anche – con riferimento alla normativa attualmente in vigore - Corte Cost., 28 luglio 2025, n. 134, a mente della quale: «nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato [dal D.M. 21 giugno 2024, n.d.r.] alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico». Entrambe in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

17 Corte Cost. 25 marzo 2022 n. 77; nello stesso senso, Corte Cost. 20 gennaio 2022 n. 11 e n. 177 del 2021 cit., tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

18 Corte Cost. 21 ottobre 2022 n. 216, 5 giugno 2020 n. 106 e 23 dicembre 2019 n. 286, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Nello stesso senso, si veda, per la giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2021, n. 2848; TAR Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155 e TAR Sardegna, sez. II, sentenza 8 luglio 2020, n. 573.

19 Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

20 Così Cons. Stato, n. 8839/2024, cit.

21 Il comma 167 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come sostituito dall'art. 8 bis, D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito con modifiche dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, ha definito le misure in materia di ripartizione della quota minima di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, disponendo che il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, avrebbe emanato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, uno o più decreti per definire la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili

conciliare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili – pur previsto dalle linee guida - è condizionato comunque dall’obbligo per ciascuna regione di assicurare la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata. Tanto che l’individuazione delle aree non idonee deve tener conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico, purché in congruenza con lo specifico obiettivo assegnato alla Regione, dovendo – qualora l’imponga tale obiettivo – escludere dalle aree non idonee anche zone assoggettate a vincolo paesaggistico.

### **3. La pianificazione delle aree idonee e non idonee nel D.Lgs. n. 199/2021**

Il sistema delineato dall’art.12 del D.Lgs. n. 237/2003 è ora superato dall’art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021. La nuova norma demanda a decreti interministeriali, da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata, l’indicazione dei principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. Quindi, entro 180 giorni dall’entrata in vigore dei decreti e conformemente ai principi e criteri con gli stessi stabiliti, le Regioni individuano – non più in sede amministrativa, ma - con legge le aree idonee, incorrendo, in caso di inerzia, ovvero di mancata ottemperanza ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti dai decreti, nel potere sostitutivo dello Stato, ai sensi dell’art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le Province autonome, invece, provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Come osservato in dottrina, il modello si fonda sull’idea di anticipare la ponderazione e il bilanciamento tra interessi che la realizzazione e la messa in esercizio di impianti di produzione di energia rinnovabile sempre richiede a un momento precedente la valutazione dei singoli progetti, ovvero nella fase di individuazione di aree che hanno caratteristiche tali da consentire una rapida e semplificata autorizzazione dei progetti ivi localizzati<sup>22</sup>. Le Amministrazioni preposte alla tutela dei diversi interessi che hanno come terminale il territorio condividono e definiscono in via generale i principi ed i criteri omogenei che

---

per raggiungere l’obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall’Unione europea. Tale era l’obiettivo nazionale assegnato dall’Unione Europea nell’ambito del pacchetto c.d. 20-20-20.

22 In questi termini, G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. “arie idonee”*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 3, 2022, pp. 597 ss. (pp. 633-634). Secondo l’Autore, la ponderazione degli interessi ambientali, paesaggistici e culturali avverrebbe, in generale, su due livelli: quello dei decreti e quello delle singole leggi regionali individuanti le “arie idonee”.

dovranno orientare il legislatore regionale nell'individuazione di tali aree, il quale ha l'unico onere di coinvolgere adeguatamente i Comuni interessati.

La nuova disciplina, in ragione del principio europeo della massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili, impone che la pianificazione debba comunque consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC. Se, infatti, il terzo comma dell'art. 20 dispone che, nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti ministeriali, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici<sup>23</sup>, il quinto comma ribadisce che in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, «fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030» e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo. Inoltre, il comma 2, dell'art. 20 cit., dispone che ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal PNIEC, i decreti ministeriali stabiliscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni.

La mancata inclusione tra le aree idonee non rende di per sé solo l'area non idonea all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti<sup>24</sup>. Nondimeno, nelle aree idonee si ha una presunzione di compatibilità degli impianti con gli altri interessi in potenziale conflitto, compatibilità che però va verificata in concreto nel procedimento autorizzatorio. Questo è, però, semplificato. In particolare, l'art. 22 D.Lgs. n. 199/2021 dispone che nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Inoltre, i termini delle procedure di autorizzazione sono ridotti di un terzo. Particolarmente importante la dequotazione del parere

23 La norma prescrive di privilegiare l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa.

24 Il comma 7 dell'art. 20 cit. dispone che le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee. Si veda anche Corte Cost. 7 giugno 2024, n. 103, a mente della quale la mancata inclusione nelle aree idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, del D.Lgs. n. 387 del 2003.

soprintendizio da vincolante a meramente obbligatorio, non solo per l'effetto di semplificazione che produce, quanto perché attesta che anche aree vincolate paesaggisticamente (per le quali sole la Soprintendenza esprime un parere vincolante) possono essere incluse tra le aree idonee. Quindi, la direttiva che condiziona il bilanciamento è il raggiungimento degli obiettivi di produzione di energia rinnovabile, con il minore impatto possibile sugli interessi potenzialmente in conflitto, ma comunque con tendenziale recessività di questi<sup>25</sup>. Infine, nelle aree idonee sono innalzati i tetti di potenza per il ricorso alle procedure semplificate disciplinate dal D.Lgs. n.28/2011.

Il legislatore è successivamente intervenuto più volte in materia, sia per qualificare come idonei «di diritto» determinati aree e siti<sup>26</sup>, sia – con l'art. 5, comma 1, del D.L. 15 maggio 2024, n. 63<sup>27</sup> - aggiungendo all'art. 20 il comma 1-*bis*, il quale pone limitazioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti<sup>28</sup>.

---

25 Cfr. Corte Cost. 11 marzo 2025, n. 28:

26 In particolare, l'art. 20 del D.L. 1° marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34 ha disposto che sono di diritto superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 199 dei i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa; il D.L. 23 settembre 2022, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 17 novembre 2022, n. 175, ha disposto che i beni demaniali o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, sono di diritto superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20 cit.; il D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, ha disposto che rientrano tra le superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20 cit. i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, di proprietà dello Stato non inseriti in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali, individuati di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse.

27 Convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2024, n. 101.

28 Il nuovo comma 1-bis dell'art. 20, D.Lgs. n. 199/2021 è del seguente tenore: «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra [di cui all'articolo 6-bis, lettera b), del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28], in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR». Sui problemi ermeneutici che tale norma pone sia consentito rinviare a F. SCALIA, La contraddittorietà intrinseca dei limiti posti dal c.d. «decreto agricoltura» per gli impianti fotovoltaici nelle aree agricole, in rivistadga.it n. 1/2024.

In attesa della pianificazione, le regioni non possono stabilire moratorie<sup>29</sup> ed è considerata – sempre nelle more dell'intervento legislativo regionale - idonea *ex lege* una serie di aree<sup>30</sup>.

Infine, sono di diritto superfici ed aree idonee ai sensi dell'art. 20 cit.: i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa<sup>31</sup>; i beni demaniali o a qualunque titolo in uso al Ministero

29 Il comma 6 dell'art. 20 cit. dispone che nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione. Tant'è che la Corte Costituzionale, con sentenza 11 marzo 2025, n.28, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), ha dichiarato l'incostituzionalità della legge sarda 3 luglio 2024, n. 5, il cui art. 3, introducendo il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, si è posto in contrasto con i principi introdotti dall'art. 20 del D.Lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8).

30 Il comma 8 dell'art. 20 considera aree idonee:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1);

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;

c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali.

c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC).

c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42:

1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere;

2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.

31 Art. 20 del D.L. 1° marzo 2022, n. 17 recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali», convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34.

dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari<sup>32</sup>; e i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, di proprietà dello Stato non inseriti in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali, individuati di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse<sup>33</sup>.

#### **4. Segue. Il D.M. 21 giugno 2024**

Con decreto del 21 giugno 2024 il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha dato attuazione all'art. 20, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 199 del 2021.

L'art. 1 del decreto indica le finalità dello stesso nell'individuare la ripartizione fra le regioni e le province autonome dell'obiettivo nazionale al 2030 di una potenza aggiuntiva pari a 80 GW da fonti rinnovabili rispetto al 31 dicembre 2020, necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNIEC<sup>34</sup> e rispondere ai nuovi obiettivi derivanti dall'attuazione del pacchetto «*Fit for 55*», anche alla luce del pacchetto «*Repower EU*», e stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili funzionali al raggiungimento di tali obiettivi, in linea con il principio della neutralità tecnologica.

Lo stesso ordine nel quale il decreto pone le finalità da conseguire segnala come, in coerenza con quanto dispone l'art. 20 cit., le aree da individuare devono comunque essere sufficienti per il conseguimento dell'obiettivo nazionale indipendentemente dai vincoli gravanti sulle stesse.

Le aree da individuare si distinguono in: a) superfici e aree idonee: le aree in cui è previsto un iter accelerato ed agevolato per la costruzione ed esercizio degli impianti a fonti rinnovabili e delle infrastrutture connesse secondo le disposizioni vigenti di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021; b) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal par. 17 e dall'allegato 3 delle linee guida ministeriale del 2010; c) superfici e aree ordinarie: sono le superfici e le aree diverse da quelle delle lettere a) e b) e nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari di cui al D.Lgs. n. 28/2011 e successive modifiche e integrazioni; d) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati

32 D.L. 23 settembre 2022, n. 144 recante «Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito con modificazioni dalla legge 17 novembre 2022, n. 175.

33 D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

34 Il PNIEC indica l'obiettivo del 32% di energia rinnovabile, originariamente fissato per ciascuno stato membro dall'art. 3 della Direttiva (UE) 2018/2001. Ora, come si vedrà infra, l'obiettivo vincolante è al 42,5% con indicazione di arrivare al 45%. Il PIANO aggiornato, trasmesso alla Commissione nel 2024, prevede l'obiettivo del 39,4% del consumo finale lordo di energia da fonti rinnovabili.

a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 199/2021.

L'art. 7 detta i principi ed i criteri di cui devono tener conto le regioni nella classificazione delle aree, mutuandoli sostanzialmente dal comma 3, dell'art. 20 D.Lg. n. 199/2021.

In particolare, per l'individuazione delle aree idonee le regioni devono puntare alla massimizzazione delle aree stesse, compatibilmente con le esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa. Inoltre, le regioni possono classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto e possono far salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del D.Lgs. n. 199/2021.

Non pare invece che il decreto abbia ottemperato alle altre più stringenti indicazioni del legislatore, il quale alle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 20 citato ha demandato ai ministri concertanti la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, «stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili»; e l'indicazione delle modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

In buona sostanza, sul punto il decreto ministeriale è rimasto generico, limitandosi sostanzialmente a ribadire i principi già sanciti dall'art. 20 citato, e quanto alle modalità per minimizzare l'impatto ambientale di ciascuna fonte, riconoscendo alle Regioni la possibilità – come si vedrà giudicata sproporzionata dal TAR Lazio – 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 7 chilometri. Non ha invece definito la massima porzione di suolo occupabile per unità di superficie e le modalità per individuare le aree che, per caratteristiche intrinseche, meglio si prestano all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Il decreto, invece, qualifica direttamente come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del D.Lgs.

22 gennaio 2004, n. 42, ovvero dei beni riconosciuti di interesse culturale e delle bellezze cd. individue dichiarate di notevole interesse pubblico con provvedimento statale o regionale. Mentre, le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo D.Lgs. n. 42/2004<sup>35</sup> e, come già visto, – salvo per i rifacimenti degli impianti in esercizio – possono 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 7 chilometri.

Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai ‘soli’ progetti localizzati in aree sottoposte a tutela<sup>36</sup>, pur dovendosi contemperare la necessità

---

35 Quindi, per quanto riguarda la Parte II del Codice, i bei oggetto di vincolo indiretto di cui all'art. 45, mentre per ciò che riguarda la Parte III le bellezze di insieme di cui all'art. 136, lett c) e d) e i beni vincolati ex lege ai sensi dell'art. 142 (i cd. beni Galasso).

36 È ormai definitivamente superato il tema del parere reso dalla Soprintendenza per gli impianti localizzati in *aree contermini* a quelle sottoposte a tutela. Infatti, le linee guida ministeriale del 2010 dispongono che, in attuazione dei principi di integrazione e di azione preventiva in materia ambientale e paesaggistica, il Ministero per i beni e le attività culturali partecipa, oltre che al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree sottoposte a tutela, anche al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela; in queste ipotesi il Ministero esercita unicamente in quella sede i poteri previsti dall'art. 152 del D.Lgs. n. 42/2004. Ora, tale norma si riferisce soltanto agli immobili ed aree dichiarati di notevole interesse pubblico all'esito dell'apposito procedimento, non anche ai beni sottoposti a tutela per legge né ai beni culturali; inoltre, attribuisce all'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo, tenuto conto della funzione economica delle opere già realizzate o da realizzare, solo la facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee comunque ad assicurare la conservazione dei valori espressi dai beni protetti. La partecipazione della Soprintendenza alla conferenza di servizi nel procedimento di autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile anche in aree non vincolate, come le aree contermini, ha determinato un effetto di espansione dei vincoli, in quanto la Soprintendenza ha interpretato tale compito come funzionale esclusivamente alla tutela dei valori espressi dai vincoli sulle aree non direttamente interessate dall'impianto, esercitando il proprio potere di fatto inibente anche a tutela di beni diversi da quelli previsti dall'art. 152, quali i beni paesaggistici *ex lege* e i beni culturali. Ciò ha determinato due problemi. Innanzitutto, la natura giuridica del dissenso espresso in conferenza in questi casi dalla Soprintendenza: se dissenso qualificato, con possibilità oggi del Ministero della Cultura di proporre opposizione al Consiglio dei Ministri avverso la determinazione conclusiva favorevole della conferenza, ovvero dissenso non qualificato, superabile dall'amministrazione precedente in conferenza sulla base delle posizioni prevalenti. Dopo qualche incertezza, il Consiglio di Stato si è orientato per questa seconda soluzione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2021, n.2983, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Il secondo problema, su cui è insorto un contrasto giurisprudenziale, è relativo ai limiti di tale potere soprintendizio. A fronte di una giurisprudenza che ha correttamente inteso i poteri della Soprintendenza, secondo la lettera e lo spirito della 152 del D.Lgs. n. 42/2004 (Cons. Stato, sez. V, 11 febbraio 2014, n. 662, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), altra giurisprudenza ha legittimato la lettura generalmente estensiva dei propri poteri che la Soprintendenza ha dato. In particolare, Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144, ripresa da Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5191, ha affermato che «*sarebbe illogico che tale sistema di ulteriore protezione (indiretta) dei beni paesaggistici assistesse unicamente quelli sottoposti a dichiarazione di notevole interesse pubblico (...) e non invece i beni paesaggistici previsti dalla legge (art. 142), in cui il valore paesaggistico compendiato nel vincolo ex lege che li assiste è una qualità correlata originariamente al bene, non suscettibile di una protezione giuridica di minore intensità*» (entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

L'art. 47, comma 3, lett. b) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune ha modificato il comma 3 *bis* dell'art. 12 D.Lgs. n. 387/2003, eliminando ogni riferimento alle aree contermini ed ha disposto l'abrogazione di ogni disposizione in materia di aree contermini di cui alle linee guida ministeriali del 2010 incompatibile con il primo periodo e con l'art. 12, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 387/2003.

di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di ciascuna regione di potenza da installare.

Il decreto ministeriale è stato sospeso dal Consiglio di Stato, sia pure limitatamente alla sola norma dell'art. 7 comma 2 lettera c), che dà alle Regioni la «possibilità [non l'obbligo] di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8» del decreto 199/2021, ritenendo la disposizione non pienamente conforme alla disciplina di livello primario, la quale già elenca le aree contemplate come idonee, non lasciando spazio per una più restrittiva disciplina regionale<sup>37</sup>.

Il decreto ministeriale presenta altri possibili profili di dubbia legittimità, laddove attribuisce alle Regioni il potere di individuare con legge, accanto alle aree idonee, anche le aree non idonee, nonostante l'art. 20 del D.Lgs. 199/2021 chiaramente demandi alla legge regionale la sola individuazione delle prime, e laddove (art. 7, comma 3), invece di limitarsi a fissare i principi e criteri direttivi, qualifica già come non idonee «le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». Il TAR del Lazio<sup>38</sup> – in un diverso giudizio - ha ritenuto che tali profili non rappresentino motivi di illegittimità del decreto, in quanto l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee – e la diretta qualificazione come tali ad opera del decreto di quelle sottoposte a tutela - non esclude che le amministrazioni coinvolte negli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER debbano necessariamente apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, potendo quindi, anche in tali aree, all'esito di tale puntuale valutazione, essere autorizzata la realizzazione di impianti<sup>39</sup>. Il TAR ha invece annullato il decreto ministeriale nella parte in cui attribuisce alle Regioni la facoltà di individuare una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela fino a un massimo di 7 chilometri (art. 7, comma 3)<sup>40</sup>; nella parte in cui non prevede una disciplina transitoria di salvaguardia dei procedimenti in corso localizzati nelle aree idonee, individuate ope legis ancorché in maniera transeunte, dall'articolo 20,

37 Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 14 novembre 2024, n. 4298, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

38 TAR Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

39 Ibidem: «da localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto dei valori in gioco, ovverosia, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da traghettare al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'articolo 2 del d.m. del 21 giugno 2024».

40 Il TAR ha giudicato irragionevole questa facoltà attribuita al legislatore regionale anche in considerazione del fatto che quello statale, con l'art. 47, comma 1, lett. a), n. 2.1), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 ha modificato l'all'art. 20, comma 8, lett. c-quater), riducendo la fascia di rispetto per gli impianti eolici da 7 a 3 km e per quelli fotovoltaici a 1 km a 500 m. Ciò, ad avviso del TAR, «disvela l'irragionevolezza di fondo della contestata scelta amministrativa, poiché le fasce di rispetto individuate dal legislatore risultano già espansive di specifiche esigenze di tutela dei beni culturali e paesaggistici, sicché risulta difficile ipotizzare che vi siano ulteriori e più specifiche ragioni che possano legittimare le Regioni a discostarsi dalle scelte operate a monte dal legislatore statale cui, come detto, spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dei predetti beni».

comma 8, del D.Lgs. n. 199/2021<sup>41</sup>; e nella parte in cui non fornisce alle Regioni principi e criteri specifici per l'esercizio delle loro attribuzioni<sup>42</sup> e conseguentemente per il deficit di omogeneità dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee<sup>43</sup>.

La decisione del TAR Lazio, quanto meno laddove incrocia il tema del presente contributo, non pare condivisibile. L'art. 3, comma 1, del decreto ministeriale affida al legislatore regionale l'individuazione delle quattro categorie di aree indicate dall'art. 1 comma 2, dello stesso decreto, quindi anche di quelle non idonee. Sennonché, l'art. 20 cit., se riserva al legislatore regionale l'individuazione delle aree idonee, significativamente tace con riferimento all'individuazione delle aree non idonee. E ciò – è da ritenere, per le ragioni che si esporranno nelle conclusioni del presente contributo – perché, per sottrarre (sia pure in via non assoluta) aree alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, è ancora ritenuto necessario un procedimento amministrativo che consenta la piena espressione e valutazione degli interessi coinvolti. D'altronde, questa esigenza traspare dallo stesso decreto ministeriale, il quale all'art. 1, comma 2, lett. b) definisce non idonee le aree «de cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni». Il decreto richiama, quindi, sul punto proprio l'«apposita istruttoria»<sup>44</sup> su cui la giurisprudenza della Corte costituzionale già citata - e di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo seguente - ha fondato la riserva di procedimento amministrativo.

41 Il decreto ministeriale non prevede alcuna misura di salvaguardia per tali iniziative, limitandosi ad attribuire alle Regioni la mera «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto» (articolo 7, comma 2, lett. c).

42 L'articolo 7, comma 2, del D.M. del 21 giugno 2024 si limita sostanzialmente a ripetere quanto già previsto dall'articolo 5, comma 1, lett. a), della legge delega n. 53/2021, con la mera aggiunta dell'inciso «nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica» e dell'inciso «ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili». Risulta, pertanto, sostanzialmente violata, ad opera del D.M. del 21 giugno 2024, la delega legislativa in relazione alla previsione dei principi e criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee, difettando quel grado di specificità, anche minimo, richiesto per attuare la delega legislativa.

43 La carente specificità dei criteri di individuazione si traduce anche nel difetto di omogeneità degli stessi, così frustrando l'esigenza che la disciplina della individuazione delle aree idonee e non idonee non ostacoli il mantenimento di standard uniformi di tutela paesaggistico-ambientale sull'intero territorio nazionale, tenuto conto delle implicazioni che da essa discendono su tale versante ordinamentale.

44 Il par. 17.1., secondo periodo, delle linee guida dispone: «L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Pertanto, la riserva al legislatore regionale anche dell'individuazione delle aree non idonee è a mio avviso<sup>45</sup> illegittima per violazione dell'art. 12, comma 10, D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, così come integrato dalle Linee guida ministeriali del 2010<sup>46</sup>: norma ancora in vigore al momento dell'adozione del D.M. 21 giugno 2024<sup>47</sup>. Peraltro, ai sensi dell'art. 14, comma 5, D.Lgs. 2024, n. 190, recante il testo unico delle energie rinnovabili, le Linee guida del 2010 rimarranno in vigore sino all'adozione delle nuove Linee guida, che avrebbe dovuto avvenire entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore.

## 5. La riserva di procedimento amministrativo

La sentenza che, a giudizio della dottrina, ha dato inizio al filone giurisprudenziale che ha desunto dall'art. 97 Cost. una riserva di procedimento amministrativo è la n. 69 del 2018, redatta dal Presidente Coraggio, proprio relativa alla pianificazione con legge regionale delle aree non idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili. Per la verità, questa sentenza ha sistematizzato principi già *in nuce* in precedenti della Consulta in materia di norme attributive di poteri delle autorità indipendenti e compendiati nella sentenza 7 aprile 2017 n. 69<sup>48</sup>. E, a giudizio di chi scrive, altro importante precedente è rinvenibile della famosa

<sup>45</sup> Occorre, però, segnalare che anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 134/2025 cit., ha affermato che la possibilità di individuare con legge anche le aree non idonee non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021. Il TAR Sardegna, invece, ritiene che l'art. 3 cit. «possa – e debba – essere interpretato nel senso di limitare l'intervento legislativo delle Regioni all'individuazione delle aree idonee, nonostante la sua non perspicua formulazione letterale. Ed infatti, se è pur vero che l'art. 3 cit. fa riferimento all'individuazione, da parte delle Regioni, delle aree di cui all'art. 1, comma 2 del medesimo Decreto, nel cui ambito sono definite non solo le aree idonee, ma anche quelle non idonee (e in realtà anche quelle ordinarie e quelle in cui è vietata la realizzazione di impianti FER), è vero anche che il medesimo art. 3, al comma 1, espressamente limita tale individuazione “*ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199*”, il quale, come visto, prevede che le Regioni individuino con propria legge le sole aree idonee. D'altronde, la stessa definizione di aree inidonee di cui all'art. 1, comma 2 del DM in parola, rimanda alle “*modalità stabilitate dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni?*”» (TAR Sardegna, Cagliari, ord. 26 giugno 2025 n. 600, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>46</sup> Le Linee guida del 2010 sono, a giudizio della Corte costituzionale, norma interposta, la cui violazione ridonda in quella della legge statale cui ad esse fa rinvio, costituendo un «un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede (...)» (Così, Corte Cost. n. 11 del 2014, cit.).

<sup>47</sup> Ai sensi dell'Allegato D, lett. d) al D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, l'art. 12, D.Lgs. 287/2003 è stato abrogato a far data dal 30 dicembre 2024.

<sup>48</sup> Cfr. punto 7.2. in diritto, a mente della quale «poiché la ratio della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell'amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996). La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle

sentenza sul caso ILVA<sup>49</sup>, che ha individuato il punto di equilibrio del ragionevole bilanciamento di diritti fondamentali, quali i diritti alla salute ed al lavoro – in quel caso, in conflitto<sup>50</sup> –, nel «provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale»<sup>51</sup>. Tant'è che la stessa Corte, tornata a decidere su una modifica estensiva del c.d. decreto ILVA<sup>52</sup>, ha, con la sentenza n. 105 del 13 giugno 2024,

---

esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti».

49 Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

50 La Corte era stata chiamata a decidere della legittimità costituzionale del D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, il quale, all'esito del sequestro dello stabilimento ILVA disposto dal GIP di Taranto, aveva statuito che presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili. Nel punto 9 della sentenza si trova il famoso passo, secondo cui «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». L'aggettivo “tiranno”, riferito ai diritti, evoca la lezione che Schmitt tenne a Ebrach nel 1959, ora in di C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, (ed. italiana a cura di G. GURISATTI), Adelphi, Milano, 2008), oggetto di profonda analisi critica da parte del Redattore della sentenza citata (cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed egualanza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009). Il termine “tirannia” richiama – questa volta forse involontariamente – anche la «tirannia del vero» che Hannah Arendt riferisce al progetto di Platone «secondo cui la città non dev'essere governata dal bene temporale, di cui gli uomini possono reciprocamente convincersi, bensì nella verità eterna, che non può essere oggetto di persuasione». In ciò la filosofa tedesca ed ebrea vedeva il tradimento operato da Platone della lezione di Socrate fondata sulla maieutica attraverso il dialogo tra le diverse opinioni (H. ARENDT, *Socrate*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015, p. 31 e passim. Socrates è la terza e ultima parte di un breve corso che la Arendt tenne presso la Notre Dame University (USA) nel 1954). Qualche anno prima Karl Popper aveva teorizzato che il modello della Repubblica di Platone preannuncia i regimi totalitari del Novecento (K. POPPER, *The Open Society and its Enemies. The Spell of Plato*, Londra, 1945, trad. it. *La società aperta e i suoi nemici. Platone totalitario*, Vol. I, Armando Editore, Roma, 1996).

51 Punto 10.1 del Considerato in diritto. La sentenza prosegue sottolineando che il provvedimento di riesame dell'AIA - successivo alla constatazione dell'inefficacia delle prescrizioni contenute nell'AIA originaria - «indica un nuovo punto di equilibrio, che consente [...] la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni» (punto 10.2. del Considerato in diritto). Tale punto di equilibrio «deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista» (punto 10.3. del Considerato in diritto).

52 La norma oggetto del giudizio era l'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., come introdotto dall'art. 6 del D.L. n. 2 del 2023, nella parte in cui disponeva che in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 207 del 2012, come convertito, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, «[i]l giudice autorizza la prosecuzione

dichiarato parzialmente incostituzionale la norma statuendo che «le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un’attività di interesse strategico nazionale» dovranno essere «individuate da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità», da assumere all’esito di una «adeguata attività istruttoria» e sorretto «da una congrua motivazione, che dia conto tra l’altro delle risultanze dell’istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall’art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241»<sup>53</sup>. La Corte, in entrambe le sentenze, non parla espressamente di «riserva di procedimento amministrativo», ma ne delinea chiaramente i contorni.

Il tema della riserva di procedimento evoca quello – dibattutissimo – della “riserva di amministrazione”, ovvero la questione della (costituzionalmente) necessaria appartenenza alla Pubblica Amministrazione del potere di provvedere in concreto, nei casi e nei modi previsti da norme generali ed astratte<sup>54</sup>.

È opinione corrente (e dominante), almeno dai lavori di Cammeo all’inizio del secolo scorso<sup>55</sup>, che non abbia spazio nel nostro ordinamento la riserva di amministrazione<sup>56</sup>.

---

dell’attività se, nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

53 Cfr. punto 5.4.1. del Considerato in diritto.

54 V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1962, pp. 130 ss. (p. 135) sintetizza la questione nell’idea che «accanto ad una (sicura) riserva di giurisdizione, esista nel nostro ordinamento anche una riserva di amministrazione: entrambe corollario del principio tendenziale della divisione dei poteri, come distinzione – quanto meno – e differenziazione funzionale ed istituzionale tra il porre norme (in astratto ed in generale) ed il concreto provvedere, nei casi e ricorrendo i presupposti e nelle condizioni e nei modi anticipatamente previsti».

55 F. CAMMEO, Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Giuffrè, 1907, p. 100, il quale affermava: «Non si deve escludere la possibilità di funzioni amministrative del Parlamento per un esagerato omaggio alla teoria delle divisioni dei poteri».

56 Così F.G. SCOCA, *La riserva di amministrazione come problema*, in AA.VV. (a cura di), *Liber Amicorum per Marco D’Alberti*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 395 ss. (p. 395), che cita S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, 1902, I, ora in S. ROMANO, *Scritti minori*, II, Giuffrè, Milano, 1990, il quale osservava che la funzione amministrativa «in gran parte – a prescindere da motivi di opportunità e di fatto che ciò impediscano – può compiersi in forma di legge». L’Autore osserva che la negazione della riserva di amministrazione discende direttamente dalla tradizionale inesistenza di limiti di oggetto e di contenuto della funzione legislativa. Rileva, però, l’Autore che nell’ordinamento positivo esiste indubbiamente una regola inespressa ma fondamentale, la distinzione netta, essenziale, tra le due funzioni, legislativa e amministrativa: l’una consiste nel disporre in astratto, l’altra nel provvedere in concreto (p. 398). Sul tema, senza pretesa di esaustività, oltre alla dottrina già citata: M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2024, pp. 113-146; V. CERULLIIRELLI, *Per uno statuto costituzionale sulla pubblica amministrazione (da alcune sentenze costituzionali del Presidente Coraggio)*, in Id., *Costituzione e amministrazione*, Saggi, II, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 177-189; G. GARGANO, *La riserva di procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; S. SPUNTARELLI, *Il parlamento amministratore*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2023, pp. 121 ss.; Id., *Eccessi legislativi ed erosione dell’attività amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2023, pp. 667 ss.; Id., *L’amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007; A. CERRI, *Legge e pretesa riserva di amministrazione: spunti critici e ricostruttivi*, in AA.VV. , *Liber Amicorum per Marco D’Alberti*, cit., pp. 383 ss.; A. MITROTTI, “Riserva di amministrazione” versus “Amministrazione per Legge”. Tendenze ed evoluzione tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica, in *Nomos*, n. 3, 2020, pp. 1 ss.; F. FERRARI, *Riserva di amministrazioni o giudizio comparativo tra atti? Sul rapporto tra leggi-provvedimento regionali e atti amministrativi*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, pp. 457 ss.; F. GORGERINO, *Problemi attuali della «riserva di amministrazione»: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, n. 6, 2019, pp. 595 ss.; L.R.

La giurisprudenza costituzionale<sup>57</sup> ha escluso che la Costituzione ponga una riserva di amministrazione, tant'è che anche laddove ha sistematizzato la riserva di procedimento, si è premurata di puntualizzare che ciò avveniva «senza mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento»<sup>58</sup>. Ed invero, è pacificamente ammesso che la legge possa avere un contenuto provvedimentale, dovendo però in tal caso essere oggetto di uno “scrutinio stretto” di costituzionalità<sup>59</sup>, per il pericolo di disparità di trattamento cui l'amministrare per legge<sup>60</sup> si espone e per la sottrazione del rimedio giurisdizionale ai soggetti titolari degli interessi incisi<sup>61</sup>.

PERFETTI, *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, n. 3, 2019, pp. 1021 ss.; F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, pp. 759 ss.; A. CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni del “giusto procedimento di pianificazione”*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, pp. 744 ss.; M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano, 2013; F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: ‘dove non può la Costituzione può la legge Statale’*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2008, pp. 3072 ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi provvedimento costituzionalmente ammese e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, 2007, pp. 322 ss.; S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, 2006, pp. 229 ss.; G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Il Foro Amministrativo – C.d.S.*, n. 4, 2003, pp. 1290 ss.; M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2000, pp. 673 ss.; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996; L. PALADIN, *Legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2, 1969, pp. 871 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968, pp. 29 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 67 ss.; C. MORTATTI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.

57 Fin dalla sentenza 16 luglio 1956, n. 20.

58 Corte Cost. n. 116/2020 cit. Osserva però A. MITROTTI, “Riserva di amministrazione” versus “Amministrazione per Legge”. *Tendenze ed evoluzione tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, cit., p. 24 che tale affermazione è incoerente con gli effetti della dichiarazione di illegittimità di una disposizione di ‘legge provvedimento’ sul presupposto di un violato “limite intrinseco” alle scelte legislative: corrispondente ad un’elusione delle «regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo [...] alla stregua degli artt. 3 e 97 Cost.».

59 Si veda Corte Cost. n. 134/2025 cit., punto 9 del diritto: «Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, “in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa” (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012)». Nondimeno, F.G. SCOCA, *La riserva di amministrazione come problema*, cit., p. 400, rileva come la Corte costituzionale, nel sindacare le leggi-provvedimento, non vada oltre un generico sindacato di ragionevolezza sul loro contenuto. Analogi giudizio esprime M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 141. Mentre, C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3236, osserva che «in tanto si promette uno “scrutinio stretto”, in quanto l'accorciamento o l'annullamento della distanza fra previo disporre e concreto provvedere pone di per sé un supplementare sospetto di incostituzionalità».

60 S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., p. 10 parla di «atti legislativi che amministrano».

61 La giurisprudenza ammette il ricorso avverso l'atto amministrativo applicativo della legge provvedimento al fine di chiedere al TAR di sollevare la questione di costituzionalità dello stesso (cfr. in tal senso Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, sulla vicenda dell'esproprio con legge del Teatro Petruzzelli di Bari), ma si tratta comunque di tutela non tempestiva e non piena. Già C. MORTATTI, *Le leggi provvedimento*, cit., V ss., nel connettere il fenomeno delle leggi provvedimento all'estensione assunta dai compiti statali, invitava ad adeguare «ad esso le garanzie necessarie a salvaguardare la tutela delle situazioni giuridiche dei singoli». Mentre D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, cit., p. 5, ha evidenziato che la dottrina che, in passato, ha sostenuto la tesi della riserva di amministrazione quale riserva di concreto provvedimento amministrativo, l'ha fondata proprio sull'art. 113 Cost., che, stabilendo sul piano processuale la regola del sindacato di legittimità dei provvedimenti amministrativi, avrebbe, sul piano sostanziale, implicitamente precluso al legislatore la possibilità di aggirare quella regola adottando esso stesso leggi a contenuto provvedimentale.

A me pare, però, che la Corte costituzionale con le sentenze citate, piuttosto che eludere il tema della riserva di amministrazione, l'abbia ricondotto nel suo confine, peraltro già tracciato da Crisafulli<sup>62</sup>. E cioè, sembra affermare la Consulta che, se non è prerogativa esclusiva della pubblica amministrazione il provvedere – ovvero il definire l'assetto degli interessi nella fattispecie concreta –, potendo a ciò risolversi anche il legislatore, è riservato alla pubblica amministrazione il provvedere in materie *naturaliter* amministrative.

Più in generale, credo si possa affermare che vi sono decisioni del potere pubblico che sono precluse al Legislatore e riservate all'Amministrazione, o perché incidenti sulle (e lesive delle) situazioni giuridiche soggettive dei singoli – e perciò implicanti la garanzia del “giusto procedimento” in contraddittorio con il privato - o perché richiedenti l'acquisizione di fatti e/o il bilanciamento nella fattispecie concreta degli interessi coinvolti dalla decisione (amministrativa)<sup>63</sup>.

---

Osserva, però, giustamente F.G. SCOCA, *La riserva di amministrazione come problema*, cit., p. 404, n. 33, che l'art. 113 accoglie una accezione soggettiva della tutela verso l'opera dell'amministrazione, non parlando di atti amministrativi, ma di atti della pubblica amministrazione. Di contro A. MITROTTI, “Riserva di amministrazione” versus “Amministrazione per Legge”, *Tendenze ed evoluzione tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, cit., p. 26 indica – per il medesimo profilo della dottrina su citata - nell'art. 100 Cost. un possibile fondamento costituzionale della riserva di amministrazione, attribuendo «al Consiglio di Stato la “tutela della giustizia nell'amministrazione”, in senso (inequivocabilmente) oggettivato: senza – cioè – appiattire il ‘perimetro’ della ‘riserva’ ad una, stretta, accezione soggettivistica delle Pubbliche Amministrazioni, riferendosi piuttosto ad una nozione ‘d'amministrazione’ da concepire in termini oggettivi e ‘sostanzialistici’, nel senso di ‘amministrazione’ come ‘funzione’, sostanzialmente preordinata all'esercizio di attività di ‘pubblico interesse’».

62 V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, cit., pp. 135-136, il quale, nel commentare la Sentenza n. 13 del 2 marzo 1962, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Val D'Aosta impositiva direttamente su determinate aree del vincolo paesaggistico affermando il «giusto procedimento» come principio generale dell'ordinamento (vincolante per il legislatore regionale ma comunque non principio di rango costituzionale), poneva il tema – sia pure in termini problematici - che se tale principio «fosse realmente da considerare implicito nel combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost., esso dovrebbe dirsi dotato di valore formalmente costituzionale». Quel solco è stato poi arato negli anni da molti, tra i quali: G. SCIULLO, *Il principio del «giusto procedimento» fra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986; G. ROEHRSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, negli *Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, tenutosi a Varenna nel 1986 sul tema *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 51 ss.; G. MORBIDELLI, *Note sulla riserva di procedimento amministrativo*, in *Studi in memoria di F. Piga*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1992, pp. 675 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 6, 2001, pp. 1829 ss. Fino alla costituzionalizzazione, con la riforma del Titolo V del 2001 del due process of law disciplinato dall'art. 6 della CEDU, divenuto parametro di legittimità costituzionale, in virtù del nuovo primo comma dell'art. 117 Cost.

63 Si veda però l'autorevole opinione contraria di F.G. SCOCA, *La riserva di amministrazione come problema*, cit., 403, per il quale la materia *naturaliter* amministrativa corrisponde semplicemente e perfettamente al provvedere in concreto, ed ha quindi una dimensione senza contenuti e limiti definiti.

Il tema – come già intuito dall'autorevole dottrina citata<sup>64</sup> – incrocia quello del valore costituzionale del principio di legalità sostanziale<sup>65</sup>, ovvero la necessità che la norma attributiva del potere ne determini il contenuto e le modalità di esercizio, in maniera da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa. Tale principio, se è violato dalla norma che conferisce un potere assolutamente indeterminato alla pubblica amministrazione – ciò che è ammesso solo per consentirle di far fronte a situazioni emergenziali<sup>66</sup> –, è vanificato dalla norma che provveda direttamente, inibendo

64 Afferma V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, cit., p. 133 che «la vera garanzia dei diritti non si esaurisce né nel principio di legalità dell'amministrazione (tradizionalmente inteso, come subordinazione dell'amministrazione alla legge) né, ove lo si consideri un principio differenziato e nei casi in cui risulti costituzionalmente affermato, nel principio della riserva di legge, ma richiede per di più che tra la legge e l'atto applicativo, tra la norma e il provvedimento sussistano un margine, uno stacco, tali da consentire quei rimedi, in sede amministrativa e in sede giurisdizionale, che non sarebbero possibili nei confronti della legge, e in definitiva quella raffrontabilità dell'atto, di volta in volta posto in essere, alla norma, che lo prevede e lo regola, senza la quale sarebbe praticamente vanificato lo stesso principio di legalità, assunto nel suo più pregnante significato garantista».

65 Il principio di legalità sostanziale, con riferimento all'amministrazione, è stato enucleato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza 2 luglio 1982, n. 150, in ordine al tema degli atti governativi di indirizzo e coordinamento e, in particolare, relativamente alle condizioni che ne legittimano l'esercizio, rendendo tali atti vincolanti per gli organi delle Regioni, anche in materie ad esse trasferite e già disciplinate da leggi regionali contrastanti con quanto disposto dall'atto di indirizzo. La Corte sottolineava che la legittimità di un atto di indirizzo richiedeva la presenza di «un'ulteriore disposizione legislativa: la quale, in apposita considerazione della materia, che volta a volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia». A seguito della sentenza n. 150/1982 e fino alla riforma del titolo V della Costituzione, con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, il principio di legalità sostanziale ha operato, nella giurisprudenza costituzionale pressoché costantemente quale parametro di legittimità per gli atti statali di indirizzo e coordinamento. Dopo la riforma del 2001, il principio è divenuto parametro di legittimità costituzionale delle leggi regionali incidenti sulle prerogative statali nelle materie di competenza concorrente. Si vedano, in particolare, Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307, con nota di Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003 e 6 febbraio 2009, n. 32, con nota di A. BARAGGIA, *Legalità sostanziale e (attuale) sostanza della legalità. Brevi riflessioni a margine della sentenza 32/2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009. Sulla sentenza n. 307/2003 si sofferma anche F.G. SCOCA, *Condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione*, in *Annuario 2004*, AIPDA, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 6-7, sottolineando, in particolare, che «[d]alla lettura di questa rilevante sentenza si ricava che il legislatore (almeno quello regionale) non può attribuire poteri ad organi amministrativi senza contemporaneamente stabilirne le condizioni e i criteri di esercizio: il potere non deve trasformarsi in arbitrio, e potere essere usato in contrasto con l'interesse generale e con i diritti dei privati. Anzi è anche solo il pericolo di arbitraria utilizzazione del potere a determinare la violazione del principio di legalità sostanziale e, di conseguenza, la illegittimità costituzionale della previsione legislativa. Se il principio di legalità sostanziale venisse assunto dalla Corte con valore generale e applicato anche alla legislazione statale, da esso scaturirebbe un rigoroso limite, consistente in un vincolo nel quid: la legge non potrebbe in nessun caso attribuire poteri senza dettarne la disciplina vincolante per l'amministrazione». È però, Corte Cost., 7 aprile 2011, n. 115, senza arrivare alle estreme conseguenze indicate (e probabilmente paventate) dall'Illustre Autore, ha posto il principio di legalità sostanziale quale canone di legittimità costituzionale di tutte le norme attributive del potere amministrativo. Ma già R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit., 87, evidenziava per il “principio di legalità in senso sostanziale” «[è] invalida (costituzionalmente illegittima) ogni legge che conferisca un potere senza disciplinarlo compiutamente». Tutte le sentenze della Corte costituzionale citate sono rinvenibili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

66 Cfr. Corte Cost. n. 115/2011 cit. La sentenza è stata oggetto di numerosi commenti. Si segnalano, tra gli altri: G. MANFREDI, *Poteri di ordinanza, legalità, Stato governativo*, in *Amministrare*, 2013, pp. 407 ss.; P. CERBO, *Principio di legalità e "nuove e inedite" fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 215 ss.; A. CELOTTO, *Ibis redibis...: quando ad essere incostituzionale è una sola parola (in margine alla sent. n. 115 del 2011, in Giustamm.it, 2011; A. Cardone, L'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra «presupposizione legislativa» e «conformità alla preria legge»: un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 2, pp. 2065 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2011, pp. 1600 ss.; G. TROPEA, *Una rivoluzionaria sentenza restauratrice (in margine a Corte cost. n. 115/2011)*, in *Diritto amministrativo*, 2011, pp. 623 ss.; M. CARRER, *Le ordinanze dei Sindaci e le scorciatoie della Corte. Osservazioni, a prima*

ogni spazio di intervento della pubblica amministrazione anche laddove solo tale intervento può assicurare la completa acquisizione dei fatti rilevanti ai fini della decisione ed il ragionevole bilanciamento degli interessi coinvolti. È quanto la Corte ha espressamente statuito con la sentenza n. 69 del 2018, laddove, dopo aver premesso che «da valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela» deve avvenire in sede di procedimento amministrativo, ha aggiunto che «viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità [...] in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione»<sup>67</sup>.

Né vale replicare, come sostenuto in dottrina<sup>68</sup> sulla scorta di giurisprudenza europea<sup>69</sup>, che il procedimento legislativo potrebbe assicurare l'acquisizione dei fatti ed il contraddirittorio con i soggetti incisi, tant'è che ordinariamente le commissioni parlamentari che istruiscono il disegno di legge usano adire i rappresentanti delle categorie interessate dallo stesso. Se ciò può valere, appunto, per l'acquisizione dei fatti in funzione dell'adozione di provvedimenti vincolati, non può valere per i provvedimenti discrezionali, mancando al legislatore (direi, strutturalmente) il requisito dell'imparzialità, condizione (soggettiva) imprescindibile per il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa<sup>70</sup> oltre che canone di legalità intrinseca della stessa<sup>71</sup>.

---

lettura, alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2011, n. 115 e S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva di legge relativa nella sent. n. 115/2011*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

67 Punto 6.1. del Considerato in diritto.

68 A. Cerri, Legge e pretesa riserva di amministrazione: spunti critici e ricostruttivi, cit., pp. 383 ss. che cita C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit.

69 Corte Giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 18 ottobre 2011, procedimenti riuniti da C-128/09 a C-131/09, -134/09 e C-135/09, Antoine Boxus e a. c. Région wallonne, parr. 35-48, che ha ammesso che con legge possa approvarsi un progetto richiedente la valutazione di impatto ambientale, purché il procedimento legislativo comprenda una valutazione «fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato al progetto». Per il profilo della tutela giurisdizionale occorre, però, evidenziare che la Corte di Giustizia UE decide anche sulla legittimità delle leggi, oltre che dei provvedimenti amministrativi, e – a differenza della Corte costituzionale – può essere adita direttamente dagli interessati.

70 Osserva correttamente A. MITROTTI, *Riserva di amministrazione* versus *“Amministrazione per Legge”*. *Tendenze ed evoluzione tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, cit., p. 27 che «il principio di imparzialità ex art. 97 Cost. – se preso seriamente – imporrebbe ‘a monte’ una ferma dissociazione soggettiva tra “Legislatore” (attore politico per antonomasia) ed “Amministrazioni Pubbliche” (funzionalmente e costituzionalmente preordinate alla cura “concreta ed imparziale” degli interessi pubblici ex lege fissati, sino al punto che i Padri Costituenti sentirono il bisogno di puntualizzare, all’art. 98 Cost., che “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”».

71 Anche questo profilo è stato illuminato da Crisafulli, il quale, nelle *Lezioni di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1984, pp. 74-75, nel chiedersi se l'esigenza di una separazione tra competenza a disporre in generale e in astratto e competenza a provvedere in concreto non si desuma dagli artt. 97 e 113 Cost., rispondeva affermativamente osservando che «[s]oltanto così sarebbe realizzabile la “imparzialità” dell'amministrazione (come funzione e attività), la quale implica che gli organi che la costituiscono siano distinti dagli organi legislativi; ed insieme sarebbe resa davvero operante la garanzia della tutela giurisdizionale avverso gli atti amministrativi, la quale, a sua volta, per esser piena presuppone che gli atti medesimi siano adottati da autorità amministrative e quindi sindacabili dai giudici ordinari e dai giudici speciali amministrativi».

Ora, se le prime due sentenze della serie hanno chiaramente affermato il principio della “riserva di procedimento” come principio costituzionale, derivandolo dall’art. 97 Cost., in quanto funzionale a garantire, sia, l’imparzialità della scelta, sia anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario<sup>72</sup>, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, ma poi hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale delle leggi regionali provvedimento impugnata per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., attraverso la norma statale interposta che ha demandato ad un atto amministrativo la regolazione della fattispecie<sup>73</sup>, già la terza sentenza ha censurato la legge regionale impugnata per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.: ovvero per l’irragionevolezza dell’intervento legislativo in una materia *naturaliter* amministrativa<sup>74</sup>.

Con tale ultima sentenza, la Consulta, pur dichiarando – come ricordato – di non voler mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento, l’ha risolto positivamente, nel momento in cui afferma che «se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto», operando tale materia «quale limite intrinseco alla scelta legislativa»<sup>75</sup>.

Quindi, per concludere sul punto, la questione non è se vi sia nel nostro ordinamento una riserva di amministrazione – questione ormai positivamente risolta con le sentenze citate -, ma quali aree dell’intervento pubblico siano costituzionalmente riservate all’amministrazione e, in particolare, nell’economia del presente lavoro, se la pianificazione delle aree idonee disciplinata dall’art. 20 D.Lgs. n. 199/2021, rientri tra queste.

## 6. La pianificazione delle aree idonee per la localizzazione di impianti da fonte rinnovabile quale funzione *naturaliter* amministrativa?

La Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le leggi regionali di pianificazione delle aree non idonee per la localizzazione di impianti da fonte rinnovabile per violazione dell’art. 117, terzo comma,

72 O interesse «essenziale», come lo definiva Giannini.

73 Cfr. Corte Cost. n. 69/2018, che ha dichiarato l’incostituzionalità della legge regionale del Veneto, che ha fissato le distanze per la localizzazione di impianti a fonti rinnovabili, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., tramite la violazione dell’art. 12, comma 10, del D.Lgs. n. 387 del 2003 e delle ivi richiamate Linee guida; e Corte Cost. n. 28/2019 cit., che ha dichiarato l’incostituzionalità della legge regionale dell’Abruzzo, che ha adottato il Piano regionale dei rifiuti, per violazione della medesima norma costituzionale attraverso la violazione dell’art. 199 del D.Lgs. n. 152/2006.

74 Corte Cost. n. 116/2020, che ha dichiarato la costituzionalità della legge regionale del Molise che ha approvato il programma operativo straordinario (POS) per il triennio 2015-2018, allegato all’Accordo in Conferenza Stato-Regioni concernente l’intervento straordinario per l’emergenza economico-finanziaria del Servizio sanitario della Regione Molise e per il riassetto della gestione del Servizio sanitario regionale.

75 Corte Cost. n. 116/2020, punto 7 del Considerato in diritto.

Cost, per il tramite dell'art. 12, comma 10, del D.Lgs. n. 387 del 2003 e delle ivi richiamate linee guida, quali principi fondamentali della materia di legislazione concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

Come però ha già evidenziato la stessa Corte costituzionale, il D.Lgs. n. 199 del 2021 ha superato il sistema previgente e «l’individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20»<sup>76</sup>. Pertanto, sembra affermare – implicitamente – la Consulta che la riserva al legislatore regionale dell’individuazione delle aree idonee, non violando alcun principio fondamentale posto dal legislatore statale in materia concorrente, è conforme a Costituzione.

Tale conclusione si espone, a giudizio di chi scrive, a due considerazioni critiche.

La prima è che non è affatto pacifico che nel nuovo assetto normativo la competenza a pianificare le aree idonee sia – legittimamente – del legislatore regionale.

Ed infatti, la legge delega 22 aprile 2021, n. 53, nel dettare i principi e i criteri direttivi per l’attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, affida la pianificazione delle aree idonee ad un «processo programmatico» effettuato da ciascuna regione o provincia autonoma<sup>77</sup>: ovvero ad una funzione tipicamente amministrativa – la programmazione<sup>78</sup> – da svolgersi con modulo procedimentale – il processo -. Quindi, il legislatore delegato, nel riservare tale funzione al legislatore regionale potrebbe avere ecceduto rispetto ai principi e criteri direttivi della legge delega<sup>79</sup>. E ciò, in particolare, alla luce di quella giurisprudenza della Corte costituzionale a mente della quale le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell’atto amministrativo; solo così, infatti, è possibile assicurare «de “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l’acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento»<sup>80</sup>.

D’altronde, lo stesso legislatore europeo ha invitato gli Stati membri a garantire il coordinamento tra tutte le autorità e gli enti pertinenti a livello nazionale, regionale e locale, compresi gli operatori di rete, nella

76 Così Corte Cost., 7 giugno 2024, n.103. Si veda anche Corte Cost., 3 aprile 2023, n. 58, entrambe in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

77 Cfr. art. 5, comma 1, lett. a) n. 2) L. n. 53/2021.

78 Sulla natura *amministrativa* della funzione programmatica si veda G.M. ESPOSITO, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, Il Mulino, Bologna, 2019, spec. pp. 174-180.

79 Non la pensa così TAR Lazio, sentenza n. 9155/2055 cit., che ha ritenuto manifestamente infondata la relativa questione di costituzionalità richiamando il già citato passo della sentenza della Corte Cost. n. 103/2024. Sennonché, tale passo si limita a registrare la nuova disciplina in materia di pianificazione delle aree idonee, non essendo stata la Consulta chiamata a pronunciare sulla legittimità della stessa.

80 Corte Cost., 28 febbraio 2019, n.28, punto 2.3. in diritto, che richiama Corte Cost., 13 luglio 2017 n. 174 e 14 giugno 2017, n. 139, tutte in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all’obiettivo complessivo dell’Unione di energia rinnovabile per il 2030<sup>81</sup> e, in particolare, ha affidato ad un procedimento pianificatorio in cui venga assicurata la partecipazione del pubblico la designazione delle zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti rinnovabili<sup>82</sup>.

Ma soprattutto – ed è la seconda considerazione –, le sentenze della Corte costituzionale che hanno riservato al procedimento amministrativo la pianificazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, se hanno dichiarato incostituzionali le leggi regionali in materia per violazione dell’art. 117, comma 3, Cost., hanno però fondato la riserva di procedimento sull’art. 97 Cost. e sui principi di imparzialità e buon andamento che solo il procedimento amministrativo può, in tale materia, garantire<sup>83</sup>. La Corte ha infatti ritenuto che la pianificazione delle aree non idonee coinvolga diversi interessi, tutti costituzionalmente rilevanti<sup>84</sup>, i quali – dovendo essere adeguatamente rappresentati, ponderati e valutati comparativamente – hanno come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo.

Più in generale, come osservato in dottrina, emerge dalla giurisprudenza costituzionale «un favor del giudice costituzionale per il procedimento pianificatorio come ‘luogo elettivo di garanzia’ per gli interessi sensibili coinvolti nell’uso del territorio»; e ciò in quanto «procedimento di ‘area vasta’, collettore di una pluralità di interessi pubblici e privati, da comporre in quella tutela sistematica che si oppone ai cd. diritti tiranni, ormai da tempo disegnato dal giudice costituzionale come lo scenario necessitato entro cui devono muoversi anche gli interessi costituzionali primari»<sup>85</sup>.

E però, se il procedimento è la sede del bilanciamento in concreto degli interessi, al fine di assicurarne una tutela sistematica, se ne può fare a meno quando – sulla spinta del diritto europeo – un interesse si fa ‘tiranno’ sugli altri. È in questa prospettiva che, a giudizio di chi scrive, va valutata la costituzionalità della riserva al legislatore regionale della pianificazione delle aree idonee alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili.

81 Art. 15-ter della direttiva (UE) 2018/2001, così come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413.

82 Artt. 15-quater e 15-quinquies della direttiva (UE) 2018/2001, così come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413.

83 Cfr. Corte Cost. n. 69/2018 cit. punto 6.1. Cfr. anche Corte Cost. n. 177/2021, punto 3.3: «Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell’Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile».

84 Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile, la tutela della salute, del paesaggio e dell’assetto urbanistico del territorio.

85 P. MARZARO, *La funzione di pianificazione urbanistica tra garanzia dell’autonomia comunale e riserva di procedimento*, in *Rivista giuridica dell’Urbanistica*, n. 2, 2024, pp. 241 ss. (253), che cita la nota sentenza Corte Cost. n. 85 del 2013 sul caso ILVA, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

## 7. L'affermazione di una nuova gerarchia degli interessi

La circostanza che la legislazione europea e quella interna di recepimento impongano obiettivi di produzione di energia da fonte rinnovabile, in un processo top-down che prescinde da condizioni e peculiarità dei territori<sup>86</sup> che ne devono ospitare gli impianti, rende di fatto l'interesse al raggiungimento di tali obiettivi non bilanciabile con altri in potenziale conflitto, ancorché costituzionalmente rilevanti.

Già le linee guida adottate con D.M 10 settembre 2010 stabilivano che gli atti di programmazione funzionali al corretto inserimento degli impianti sul territorio fossero «congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)».

Parte della giurisprudenza amministrativa ha, però, disatteso tale direttiva affermando che l'interesse alla tutela dei beni paesistici e culturali e anche dei valori ecosistemici sottesi alla destinazione agricola non fossero bilanciabili, anche a discapito del raggiungimento della quota minima di produzione di energia rinnovabile<sup>87</sup>. E, comunque, in generale la giurisprudenza ha inteso paesaggio e diffusione dell'energia rinnovabile come termini di un bilanciamento che non si poneva comunque il vincolo del raggiungimento di una quota minima di produzione di energia rinnovabile<sup>88</sup>.

86 Osserva C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 23 ss. (p. 27) che «l'accelerazione impressa a livello europeo al processo di transizione energetica ed il conseguente, progressivo innalzamento degli obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili, non potranno che avere un'inevitabile incidenza anche sulla forma del territorio».

87 Cons. Stato sez. VI, 23 maggio 2012, n.3039, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che pur premettendo che per la specialità della disciplina relativa all'autorizzazione di tali impianti, anche per ciò che riguarda la valutazione dell'impatto paesaggistico, rispetto a quella ordinaria prevista dagli artt. 159 e 146 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, tale valutazione è attratta nel modulo procedimentale e provvedimentale definito dall'art. 12 D.Lgs. n. 387 del 2003, sottolinea che «l'interesse paesaggistico ha carattere preminente, perché la tutela del paesaggio è principio fondamentale della Costituzione (art. 9)»; di guisa che, anche in questo speciale procedimento abilitativo «occorre assicurare - pena il sospetto di incostituzionalità - adeguatamente la difesa di questo interesse mediante l'esercizio, ove occorra, di poteri senz'altro interdittivi» e che «la semplificazione procedimentale può sì perseguire l'obiettivo di speditezza del procedimento (che viene giustificata dalle necessità di approvvigionamento energetico anche mediante tecnologie non inquinanti l'aria), ma - specie a questi riguardi - non surrettizialmente invertire il rapporto sostanziale tra interessi e sottrarre effettività a un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale».

88 Cons. Stato sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), muove dalla considerazione che la valutazione di compatibilità paesaggistica è un giudizio di ordine tecnico, non già di discrezionalità amministrativa, per concludere che le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, hanno il dovere di curare tecnicamente il proprio interesse istituzionale e di sotoporre questa cura al confronto dialettico, vagliando così se gli assunti che le stanno a base sono senz'altro corretti o possono essere corretti e modificati pur senza venir meno alla cura di quel medesimo interesse pubblico. Pertanto, secondo Cons. Stato sez. IV, 2 marzo 2020, n.1486 alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione. Essa è strettamente espressiva di discrezionalità tecnica e si svolge mettendo in relazione l'intervento progettato con i valori protetti ai fini della valutazione tecnica della sua compatibilità con il tutelato interesse pubblico paesaggistico, «valutazione che è istituzionalmente finalizzata a evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del preesistente valore protetto» (così Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652; id., 10 giugno 2013, n. 3205). Tutte le sentenze citate sono reperibili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Ed infatti, mentre la Corte costituzionale ha visto nella previsione della conferenza di servizi ad opera dell'art. 12 D.Lgs. n. 387/2003 un modulo direttamente compositivo degli interessi in gioco, alla luce dell'interesse primario alla massima diffusione delle fonti rinnovabili, tale da modificare i criteri che isolatamente presiedono alle valutazioni di compatibilità paesaggistica (così come alle valutazioni relative alla tutela dell'ambiente naturale, dei beni culturali, delle zone agricole, ecc.)<sup>89</sup>, il Consiglio di Stato ha proceduto innanzitutto a separare nettamente il momento della valutazione di compatibilità paesaggistica da quello della composizione degli interessi, e di qui ha finito per sostenere che la tutela del paesaggio

---

89 Si veda Corte Cost., 21 ottobre 2022, n.216, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). In un caso in cui è stata impugnata una legge regionale che individuava come non idonee aree già individuate per i valori che esprimevano, quali le aree vincolate paesaggisticamente, i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO, i siti Natura 2000 etc., a fronte dell'obiezione della Regione che la disposizione regionale sarebbe in sostanziale sintonia con le linee guida, in quanto non detterebbe limitazioni generali ed astratte, bensì menzionerebbe «aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante i pertinenti ed idonei procedimenti amministrativi», la Corte ha statuito che «[i]l ricorso statale si fonda su un duplice ordine di presupposti, che certamente colgono nel segno e che la difesa regionale a ben guardare non contesta: a) che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; b) che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non già in una legge, ma - come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte - in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee. Contrariamente a quanto argomentato dalla difesa regionale, d'altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi sopra menzionati, come quelli cui la disposizione impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all'identificazione delle aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, bensì all'individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi affatto eterogenei rispetto a quello che qui viene in considerazione, quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico, i beni paesaggistici, ovvero particolari aree destinate a riordino fondiario. Rispetto a tali scopi non viene in considerazione lo specifico interesse, del quale la disciplina statale interposta si fa portatrice, allo sviluppo di energie rinnovabili: interesse quest'ultimo di cruciale rilievo rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni».

non fosse bilanciabile con l'interesse allo sviluppo delle fonti rinnovabili<sup>90</sup>, salvo più recentemente affermare una sostanziale coincidenza tra i due interessi<sup>91</sup> e la necessaria integrazione tra le relative tutele<sup>92</sup>.

90 Così 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 FOCATTIIS, 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. 89 ss. (108-109), al quale si rinvia anche per l'ampia rassegna giurisprudenziale. La letteratura sul conflitto tra energia da fonti rinnovabili e interessi sensibili, tra cui la tutela del paesaggio, è vastissima. Senza alcuna pretesa di esaustività si indica: F. SCATTOLIN, *Dall'integrazione alla gerarchizzazione degli interessi: il principio di massima diffusione degli impianti FER tra politica e alta amministrazione* (commento a T.A.R. Umbria, I, 6 agosto 2024, nn. 589, 590, 591, 592), in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 4, 2024, pp. 695 ss.; P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra RePowerEu e Direttiva RED III*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 1, 2024, pp. 196 ss.; C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, cit., pp. 23 ss.; C. FELIZIANI, *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*, cit., pp. 99 ss.; P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l'irrilevanza paesaggistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 2, 2023, pp. 248 ss.; 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*, 1, 2023, pp. 59 ss.; S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosfera*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4, 2022, pp. 262 ss.; ID., *Beni naturali, energie rinnovabili e paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, spec. pp. 11-27; M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2021, pp. 604 ss.; C. VIVIANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, in G.G. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 115 ss.; A. MOLITERNI, *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. 2 ss.; M. SANTINI, *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli territoriali: le linee guida della Conferenza unificata*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, pp. 283 ss.; V. CERULLI IRELLI, A. MONTANI, *In tema di procedure autorizzative relative ad impianti eolici*, in *Giustamm.it*, 2010; V. MOLASCHI, *Paesaggio verso ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2009, pp. 171 ss.; N.M. GUSMEROTTI, *La ponderazione dei valori paesaggistici ed ambientali nei procedimenti di autorizzazione degli impianti eolici*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2009, pp. 701 ss.; N. TASSONI, *Ambiente, paesaggio e parchi eolici: un rapporto (in parte) ancora irrisolto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, pp. 1183 ss.; F. DE LEONARDIS, *Paesaggio ed attività produttive: criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 249 ss.; S. GUARNIERI, *Prevalenza dell'interesse pubblico della tutela dell'ambiente mediante lo sviluppo delle fonti rinnovabili su quello relativo alla tutela del paesaggio, nota a Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 680*, in *Rassegna giuridica di energia elettrica*, 2005, pp. 270 ss.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro Ambiente, di commento a Cons. Stato, Sez. VI, 9 marzo 2005, n. 971*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, pp. 931 ss., e più di recente, dello stesso Autore, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, pp. 77 ss. e *Paesaggio, Ambiente e transizione ecologica*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

91 Cfr. Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ove afferma che «[l]a produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è infatti un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici». In dottrina, per tale impostazione si veda S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, cit., p. 94, che osserva: «lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nella misura in cui contribuisce alla limitazione dei fattori alteranti per l'ambiente e per la stessa sopravvivenza del pianeta, diventa anche un fattore di protezione del paesaggio inteso come sua conservazione a fronte delle alterazioni climatiche».

92 Cfr. la nota sentenza sulle croci votive, Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it): «Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio richiede di abbandonare il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali. La valenza 'procedimentale' del principio di integrazione - bene esemplificata dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dove si prevede che "linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel

Ora è lo stesso Consiglio di Stato ad evocare una nuova gerarchia di interessi, con al vertice l'interesse ambientale, cui sarebbe riconducibile l'interesse alla diffusione di impianti da fonti rinnovabili<sup>93</sup>. Dal canto suo, la Corte costituzionale<sup>94</sup> ha da tempo affermato il principio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili come tendenzialmente preminente sugli altri interessi in potenziale conflitto<sup>95</sup>. E più in generale, la Consulta, all'esito della modifica degli articoli 9 e 41 Cost., operata con la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1<sup>96</sup>, ha affermato – senza però nel caso trarne conseguenze – che

---

paesaggio", escludendo per ciò stesso una incompatibilità di principio di essi con la tutela del paesaggio stesso - implica che il procedimento sia la sedes materiae in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi configgenti».

93 Cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766, che ha annullato il provvedimento impugnato per aver ritenuto dirimente ai fini del rigetto dell'istanza di autorizzazione di un impianto di energia da fonte eolica il parere negativo della Soprintendenza per il profilo paesaggistico, affermando che «Nella necessaria dialettica pluralistica che deve connotare la ponderazione comparativa dei vari interessi, risulta pertanto aver avuto prevalenza univoca ed assoluta uno soltanto di essi, la cui tutela non è affatto sovraordinata nel sistema costituzionale agli interessi antagonisti, primo fra tutti quello della produzione di energia da fonti rinnovabili (la recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione depone anzi, sul piano della gerarchia degl'interessi, in senso antitetico)».

94 Cfr. Corte Cost. 12 aprile 2012, n. 85, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it): «Questa Corte ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010)». Più recentemente, Corte Cost. 2 dicembre 2020, n. 258, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), ha censurato una legge della Regione Puglia, che imponeva condizioni per il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici non previste nella legislazione statale, affermando che ribadendo che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea». Si vedano sul punto anche Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 286 e 19 giugno 2019 n. 148, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Da ultima, Corte Cost. 23 febbraio 2023, n. 27, ha compendiato il proprio insegnamento in materia ribadendo che «in linea con numerosi precedenti di questa Corte, la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento "di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra" (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022)».

95 Osserva B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, cit., pp. 105-106: «Appare, quindi, molto chiaro, nell'interpretazione dell'art. 12 offerto dal giudice delle leggi, che il potere autorizzativo in materia deve essere inserito in un contesto ordinamentale nel quale sussiste un interesse preminente allo sviluppo delle fonti rinnovabili, che deve essere primariamente perseguito sia a livello pianificatorio (linee guida e individuazione delle aree non idonee), sia a livello di singola procedura autorizzatoria, con la conseguenza che gli altri interessi pubblici potenzialmente configgenti (paesaggio, beni culturali, ambiente naturale, territorio agricolo), se non possono essere sacrificati indiscriminatamente, non possono però pretendere una prevalenza assoluta, ma devono ordinarsi, quali interessi secondari, rispetto all'interesse pubblico primario affidato alla cura dell'amministrazione».

96 La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha attribuito – nella parte della Costituzione dedicata ai principi generali - espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana. In particolare, sul riflesso di tale riforma nei rapporti tra energia e ambiente si veda G.D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Federalismi.it* n. 13/2023, pp. 120

il principio espresso dalla sentenza n. 85/2013 sul caso ILVA<sup>97</sup> - laddove afferma che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri - va ora verificato alla luce nel nuovo testo costituzionale, che consacra direttamente il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa, nell'interesse anche delle generazioni future<sup>98</sup>.

Si è andata, quindi, affermando nel tempo – su impulso del diritto europeo - una tendenziale prevalenza dell'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili sugli altri interessi in conflitto, recentemente codificata sia dal legislatore europeo che da quello interno.

Ed infatti, l'art. 3, par. 1, del Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, ha affermato – sia pure in via temporanea<sup>99</sup> - una presunzione relativa secondo cui i progetti di energia rinnovabile sono d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica ai fini della pertinente legislazione ambientale dell'Unione, eccetto se vi sono prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi gravi

---

ss. Più in generale sulla riforma si veda D. DI PAOLA, G. TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente*, in *Quaderni AmbienteDiritto*, 2023; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, pp. 9 ss.; A. D'ALOIA, *L'art. 9 e la prospettiva intergenerazionale*, in *Passaggi costituzionali*, n. 2, 2022, pp. 26 ss.; R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. n. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2022 pp. 15 ss.

97 Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, cit., punto 9 in diritto, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

98 Corte Cost., 13 giugno 2024, n.105, punto 5.1.2. in diritto, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). La Consulta ha operato la verifica promessa con la già citata sentenza n. 134/2025, giudicando della legittimità costituzionale della legge Sarda che aveva vietato l'installazione di impianti FER a biomasse oltre una certa taglia nei parchi e nelle aree protette. In quel caso la Corte ha censurato la legge per aver disposto un divieto assoluto in luogo della “non idoneità”, la quale non determina un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata. Ebbene, dopo aver svolto considerazioni sui possibili effetti negativi sull'ambiente delle centrali termiche a biomasse, sia per le emissioni nell'atmosfera derivanti dalla combustione, sia a causa dell'imponente movimentazione di mezzi di trasporto delle medesime biomasse, spesso solo in parte reperibili in loco, che è necessaria per alimentare questo tipo di centrali e che all'interno dei parchi naturali può avvenire, verosimilmente, solo su gomma, ha concluso che il Consiglio dei Ministri, in sede di opposizione della Regione o dell'Ente Parco alla determinazione conclusiva favorevole della Conferenza di Servizi di autorizzazione dell'impianto, dovrà attentamente considerare la »“preminente rilevanza accordata [...] alla protezione dell'ambiente” dal novellato art. 9 Cost., che ne consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela e “vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa”»: «[t]ale mandato costituzionale, evidentemente, dovrà essere attentamente considerato da tutte le amministrazioni precedenti - ivi compreso il Consiglio dei ministri in sede di decisione sull'opposizione di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 - in relazione all'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali».

99 In risposta all'emergenza energetica causata dall'invasione russa dell'Ucraina e dalle conseguenti sanzioni. Alcune misure introdotte dal regolamento (UE) 2022/2577 sono state, però, incluse anche nella direttiva (UE) 2018/2001 mediante la direttiva (UE) 2023/2413, assumendo carattere di stabilità.

sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati, ed invita gli Stati membri a prendere in considerazione la possibilità di applicare tale presunzione nella legislazione nazionale pertinente in materia di paesaggio<sup>100</sup>. Tale presunzione è affermata, con formulazione pressoché identica, dall'art. 16-*septies* della direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, tant'è che il Regolamento (UE) 2024/233, nel disporre la proroga di alcune misure introdotte dal citato Regolamento (UE) 2022/2577, non ha ritenuto necessario prorogare l'applicazione dell'art. 3, par. 1, «in quanto una presunzione relativa si applicherà in virtù dell'articolo 16 *septies* della direttiva (UE) 2018/2001»<sup>101</sup>. Mentre lo stesso Regolamento, sul presupposto che la direttiva citata non contenesse una disposizione analoga<sup>102</sup>, ha prorogato l'art. 3, par. 2, a mente del quale «[g]li Stati membri provvedono a 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, per i progetti riconosciuti come d'interesse pubblico prevalente».

Inoltre, l'art. 16-*bis* della direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, dispone che «entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici».

Sul fronte interno, l'art. 3 del D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190, recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ha espressamente indicato la diffusione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili quale «interesse pubblico prevalente» (così la rubrica dell'articolo) in «sede di ponderazione degli interessi»<sup>103</sup>.

100 Cfr., in questi termini, il punto n. 8 del Considerando e l'art. 3. Mentre, in maniera più esplicita, nel punto 7 del Considerando si legge che «per eliminare le strozzature nella procedura autorizzativa e nell'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, è opportuno, nell'ambito della procedura di pianificazione e di autorizzazione, che al momento della ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili».

101 Cfr. Considerando (13) al Regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023.

102 Crr. Considerando (14).

103 La norma fa salvi i casi di giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che i progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali.

## 8. Conclusioni: la compatibilità della riserva al legislatore regionale della pianificazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili con l'attuale assetto costituzionale degli interessi

La gerarchia degli interessi<sup>104</sup> delineata dal Legislatore europeo – e, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., immessa nel nostro “mite”<sup>105</sup> ordinamento costituzionale – condiziona la discrezionalità amministrativa nella ponderazione comparativa degli interessi coinvolti nella decisione, predeterminando il peso prevalente di un interesse sugli altri, ma non elimina l'esigenza del bilanciamento, potendo nella situazione concreta prevalere un interesse diverso da quello qualificato in astratto prevalente. Quel che invece tende a vanificare il bilanciamento è la fissazione di target non derogabili di potenza da installare: obiettivo che, in ipotesi, può arrivare ad elidere qualsiasi interesse in conflitto.

L'art. 20 D.Lgs. n. 199/2021 dispone che le aree idonee e non idonee devono consentire l'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC). È questo lo strumento di programmazione decennale disciplinato dal Regolamento (UE) 1999/2018<sup>106</sup>, che stabilisce gli obiettivi nazionali per ciascuna delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia e le politiche e misure volte a conseguirli. In particolare, per quanto riguarda l'energia rinnovabile – afferente alla dimensione «decarbonizzazione» –, il piano deve contenere una traiettoria indicativa, a partire dal 2021, in funzione

104 Parla di «nuova gerarchia degli interessi» P. CHIRULLI, *Il patrimonio culturale urbanistico nel prisma della transizione ecologica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2025, pp. 12 ss. (p. 16), la quale definisce l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili «un nuovo interesse differenziato, la cui cura tuttavia non è affidata a pianificazioni parallele di settore, o a un ponderato inserimento nella pianificazione esistente, ma viene lasciata alle previsioni regionali legislative ed attuative, e all'operatività di meccanismi autorizzativi semplificati» (p. 24). 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., con riferimento alla relazione tra l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili e quello alla tutela del paesaggio, osserva che l’‘incessante modo ordinamentale’, che ha fatto della disciplina degli impianti da fonti rinnovabili uno degli elementi di primo piano delle politiche di transizione ecologica, «sembra in qualche modo avere determinato un’attenuazione di questa conflittualità spingendola verso un’area sempre più vasta di ‘irrilevanza paesaggistica’ degli interventi – ormai emersa nel diritto positivo sub specie di una progressiva erosione dell’ambito di applicazione dell’art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, frutto di una forte gerarchizzazione degli interessi operata al livello più elevato dell’ordinamento» (p. 373).

105 G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Giappichelli, Torino, 1992. L'Autore definisce “mitezza costituzionale” la necessaria coesistenza di valori e principi su cui si fonda la Costituzione, ciò che richiede che ciascuno di tali valori e principi sia assunto in una valenza non assoluta, e assegna carattere assoluto soltanto a un «meta-valore che si esprime nel duplice imperativo del mantenimento del pluralismo dei valori (per quanto riguarda l'aspetto sostanziale) e del loro confronto leale (per quanto riguarda l'aspetto procedurale)» (p. 11).

106 Regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia. Sul tema sia consentito rinviare a F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 141 ss. e Id., *The Energy Union Governance, in 4<sup>th</sup> AIEE Energy Symposium Conference Proceeding – Current and Future Challenges to Energy Security*, Rome, 10-12 December 2019 – LUMSA University, Roma, 2019, pp. 208 ss. Per un inquadramento del tema nel contesto più generale delle politiche ambientali dell'Unione, si veda D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, Giuffrè, Milano, 2024, pp. 132 ss.

dell’obiettivo vincolante dell’UE al 2030 del 42,5 %<sup>107</sup> di quota della stessa nel mix energetico, con evidenziati tre punti di riferimento (al 2022, 2025 e 2027) nei quali devono essere raggiunte le percentuali minime, indicate dal regolamento come compatibili con l’obiettivo nazionale al 2030. A sua volta, il D.M. 21 giugno 2024 fissa in 80 GW da fonti rinnovabili rispetto al 31 dicembre 2020 l’obiettivo da raggiungere entro il 2023 e, all’art. 2, lo riparte tra le regioni e province autonome.

La fissazione di un obiettivo vincolante tendenzialmente preclude il terzo livello del test di proporzionalità nella ponderazione comparativa degli interessi: il giudizio di proporzionalità in senso stretto<sup>108</sup>. Infatti,

107 Ai sensi dell’art. 3, par. 1, della direttiva (UE) 2018/2001 così come modificato dalla direttiva (UE) 2023/2413. Il testo originario fissava per l’Unione l’obiettivo vincolante complessivo di raggiungere una quota di energia da fonti rinnovabili pari ad almeno il 32 % del consumo di energia finale lordo dell’Unione entro il 2030. La Commissione, con la Comunicazione del 17 settembre 2020, dal titolo «Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l’Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell’interesse dei cittadini», ha stabilito che la quota di energie rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dovrebbe aumentare al 40% entro il 2030 al fine di conseguire l’obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell’Unione. In tale contesto, nel luglio 2021 la Commissione ha proposto, nel pacchetto per la realizzazione del Green Deal europeo, di raddoppiare la quota di energia da fonti rinnovabili nel mix energetico entro il 2030 rispetto ai livelli del 2020, in modo da conseguire una quota minima del 40%. Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 ha previsto l’anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica ed ha invitato inoltre i colegislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l’aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico, innalzando l’obiettivo complessivo dell’Unione in materia di energia rinnovabile al 42,5% come livello obbligatorio ed al 45% come livello indicativo. Tale obiettivo è stato quindi trasfuso nella direttiva (UE) 2018/2021 dalla direttiva (UE) 2023/2013. Il PNIEC italiano, licenziato nel 2019, prevede ancora l’obiettivo del 32%. Nel 2023 l’Italia ha trasmesso alla Commissione una proposta di adeguamento del PNIEC portando l’obiettivo del 2030 al 40,5% del consumo finale lordo di energie rinnovabili. La Commissione ha, con raccomandazione (UE) 2024/599 del 18 dicembre 2023, sollecitato l’Italia ad indicare politiche e misure dettagliate e quantificate che consentano di conseguire in modo tempestivo ed efficace sotto il profilo dei costi il contributo dell’Italia all’obiettivo vincolante di almeno il 42,5% nel 2030 di energie rinnovabili a livello dell’Unione, con l’impegno collettivo di aumentarlo al 45%. Nel PNIEC aggiornato trasmesso alla Commissione nel 2024 l’obiettivo è stato addirittura ridimensionato al 39,4%. Su tale aggiornamento è in corso la VAS.

108 Il test di proporzionalità si articola su tre livelli di giudizio: idoneità, necessità e adeguatezza o proporzionalità in senso stretto. Il primo valuta l’idoneità della misura adottata a realizzare gli obiettivi di interesse pubblico attesi; il secondo è volto ad accettare se la misura sia la meno lesiva di altri interessi in conflitto tra quelle astrattamente idonee a produrre il medesimo obiettivo pratico ed il terzo si sostanzia in una valutazione comparativa dei beni e degli interessi coinvolti dalla misura stessa. Più in particolare, l’idoneità guarda al rapporto tra il mezzo che si intende scegliere e l’obiettivo che si intende raggiungere: la verifica si ritiene superata se il mezzo scelto si presenta di per sé idoneo a raggiungere l’obiettivo. La necessità, invece, guarda al rapporto tra il mezzo ritenuto idoneo e il sacrificio che deriva alla sfera giuridica del destinatario: la verifica si ritiene superata se, contestualmente, il mezzo individuato (come idoneo) comporta il minore sacrificio possibile al singolo (o, in altri termini, se non vi sono altri mezzi idonei che consentono di raggiungere il medesimo risultato con minore sacrificio) e non impone un sacrificio superiore a quanto è necessario per raggiungere l’obiettivo perseguito. Individuato lo strumento giuridico idoneo e necessario, occorre valutare se il sacrificio che deriva dalla sua applicazione sia tollerabile dal singolo nel rapporto con gli interessi pubblici (primari e secondari) e privati che vengono in gioco nell’ambito del procedimento. Ed è quest’ultimo il giudizio di proporzionalità in senso stretto. La letteratura giuridica sul principio di proporzionalità è molto vasta. Limitandomi alle sole monografie ed opere collettanee, indico senza alcuna pretesa di esaustività: A. FACHECHI (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; G. MOSCHETTI, *Il principio di proporzionalità come “giusta misura” del potere nel diritto tributario*, CEDAM, Padova, 2017; M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità*, Mucchi Editore, Modena, 2015; E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell’attività amministrativa*, CEDAM, Padova, 2013; A. SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2013; A. BARAK, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge, 2012; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo*, Giappichelli, Torino, 2012; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*,

mentre, come insegnava Robert Alexy<sup>109</sup>, i criteri di adeguatezza e necessità – che regolano i primi due livelli di giudizio del test - si riferiscono alla «ottimizzazione relativamente alle possibilità di fatto», che consiste nell’evitare i costi evitabili, il terzo livello opera quando i principi e gli interessi collidono e i costi sono inevitabili. È in questo terzo stadio che il bilanciamento diviene necessario dovendosi valutare e decidere quale interesse sia sacrificabile. L’aver predeterminato un interesse come non sacrificabile vanifica tale livello di giudizio.

In questa prospettiva si giustifica – anche per il profilo costituzionale – la riserva al legislatore regionale della pianificazione delle aree idonee, con l’unico onere di coinvolgere adeguatamente i comuni interessati. La condizione che tali aree devono garantire la quota di potenza da installare assegnata alla Regione legittima la scelta unilaterale, la quale deve comunque avvenire nel rispetto dei principi e criteri stabiliti dal decreto interministeriale<sup>110</sup> – ovvero dalle Amministrazioni preposte alla cura degli interessi che hanno per terminale il territorio -, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e dei «principi della minimizzazione degli impatti sull’ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio»<sup>111</sup>.

Nella medesima prospettiva si giustifica anche l’individuazione da parte del legislatore statale, con il comma 8 dell’art. 20, di una serie di fattispecie di aree «considerate idonee» nelle more dell’individuazione delle aree idonee da parte del legislatore regionale.

Il procedimento amministrativo torna protagonista a valle della pianificazione, in sede di autorizzazione del singolo impianto, non valendo l’inclusione in area idonea per ciò solo quale autorizzazione dello

---

Giappichelli, Torino, 2011; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, cit.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001; G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza del giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; E. ELLIS (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford, 1999; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, CEDAM, Padova, 1998; N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, London, 1996; M.P. VIPIANA, *Introduzione al principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1993; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, ora in *Scritti giuridici*, Vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 1990, pp. 683 ss.; R. VON KRAUSS, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Bedeutung für die Notwendigkeit des Mittels im Verwaltungsrecht*, Hamburg, 1955. Al principio di proporzionalità è stato dedicato il volume dell’*Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXV – 2009, Marsiglia, 2010, che raccoglie contributi di autori di tutto il mondo.

109 R. ALEXY, *Dignità umana e proporzionalità*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, p. 17.

110 Come visto, ai sensi dell’art. 20, comma 3, il decreto interministeriale, nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici, privilegiando l’utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica e verificando l’idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa.

111 D’altroncde, la legislazione regionale di individuazione delle aree idonee è attuativa del PNIEC – inserendosi, più, in generale nel processo di governance dell’Unione dell’energia – e la sostenibilità del piano è stata già verificata in sede di VAS, ancorché con riferimento all’obiettivo originario del 32 % di energia rinnovabile al 2030. Mentre è in corso la procedura di VAS sul piano aggiornato del 2024.

stesso. In tale fase, però, il procedimento risulterà depotenziato nelle sue caratteristiche peculiari – ben declinate dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata – sia per il condizionamento della discrezionalità amministrativa di cui si è poc’anzi detto, sia per l’operare di semplificazioni sia procedurali che sostanziali, quali ad esempio il declassamento del parere soprintendizio da vincolante ad obbligatorio<sup>112</sup>.

In ultima analisi, l’aver sottratto al procedimento amministrativo la pianificazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile ha fatto venir meno quel che la dottrina ha salutato come un antidoto ai colpi inferti dalle semplificazioni procedurali alla tutela degli interessi sensibili<sup>113</sup>.

Nondimeno, la rilevanza costituzionale degli interessi sensibili in eventuale conflitto con l’interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili impone alle Amministrazioni preposte alla loro cura di prescrivere, in sede di autorizzazione, tutte le misure possibili per mitigare l’impatto dell’impianto FER. È infine significativo – sempre nella prospettiva indicata - che l’art. 20 del D.Lgs. n. 199/2021 riservi al legislatore regionale l’individuazione delle sole aree idonee, mentre taccia sulle aree non idonee.

Come già evidenziato, così facendo l’art. 20 ha lasciato in vigore l’art. 12, comma 10, D.Lgs. n. 307/2003 e le linee guida ministeriali del 2010, perpetuando la riserva di procedimento amministrativo affermata in materia dalla Corte costituzionale. In buona sostanza, per individuare aree in cui è altamente improbabile l’autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, la prevalenza - in astratto – degli interessi antagonisti a quello alla massima diffusione delle energie rinnovabili va stabilita all’esito di un’istruttoria che consenta la piena espressione e valutazione degli interessi coinvolti e l’incompatibilità va riferita a «specifiche tipologie di impianti e/o dimensioni di impianti».

112 Nelle aree idonee l’installazione degli impianti è soggetta al regime agevolato di cui all’art. 22 del D.Lgs. n. 199 del 2021, a mente del quale: a) nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l’adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l’autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l’espressione del parere non vincolante, l’amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione; b) i termini del procedimento di autorizzazione unica per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo, con arrotondamento per difetto al numero intero ove necessario.

113 Osserva P. MARZARO, *L’ordinamento delle transizioni e la transizione dell’ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, cit., pp. 381-382, che «la scelta di bilanciamento degli interessi, ragion d’essere della sede procedimentale ed espressione di una discrezionalità mista, tecnica e amministrativa, tipica dei procedimenti di area vasta, deve essere salvaguardata a monte, in sede pianificatorio, per garantire la celerità di quella decisione a valle che in realtà in sé non è più in grado di assicurare una adeguata composizione degli interessi coinvolti nella decisione, avendo oramai assunto l’interesse alla tempestività del provvedimento puntuale il rango di interesse pubblico primario nelle procedure semplificate. In un quadro ordinamentale profondamente mutato, sotto l’occhio attento della Corte [costituzionale] il procedimento pianificatorio è andato dunque incontro ad un processo di valorizzazione, perché capace di assicurare “il bilanciamento in concreto degli interessi che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo”, garantendo almeno un parziale esercizio di quella discrezionalità destinata a non trovare più necessariamente spazio in sede di procedimento semplificato».