

La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni

di Mariateresa Romeo

1. Le energie rinnovabili oggetto di attenzione nell'evoluzione europea e nazionale della regolamentazione. - 2. Le regole italiane su «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e il principio, di matrice europea, della massima diffusione degli impianti. - 3. In particolare, l'affermazione del «corretto inserimento degli impianti»: aree di localizzazione e competenze del procedimento autorizzatorio. - 4. L'installazione degli impianti di energia rinnovabile in aree agricole. - 5. Gli interventi della Corte costituzionale e la cancellazione di tutte le norme regionali vagliate. - 6. La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. per la tutela dell'ambiente. - 7. L'efficiamento energetico nell'attuazione del PNRR2. - 8. Considerazioni finali e sguardo alle prospettive.

1. - Le energie rinnovabili oggetto di attenzione nell'evoluzione europea e nazionale della regolamentazione. A seguito dei problemi di scarsità delle fonti di energia e del conflitto tra Russia e Ucraina, la Commissione europea ha firmato il 14 dicembre 2022 il *Piano REPowerEU*, con il quale ha chiesto ai Paesi membri uno sforzo ulteriore rispetto al pacchetto *Pronti per il 55%*¹, ossia di incrementare dal 40 per cento al 45 per cento la percentuale di energia da fonti rinnovabili e dal 9 per cento al 13 per cento il risparmio energetico rispetto allo scenario 2020. Esso nasce dall'esigenza di diversificare le fonti di approvvigionamento energetico per l'indipendenza e la sicurezza dell'Europa.

In particolare il *Piano* richiede agli Stati membri di stabilire sul proprio territorio le «aree idonee» alle fonti rinnovabili (*renewables go-to areas*) e che le amministrazioni competenti, a seguito di presentazione di una proposta per la realizzazione dell'impianto, rilascino una valutazione d'impatto ambientale preventiva e le autorizzazioni necessarie in tempi più brevi di oggi, di un anno rispetto agli attuali sei o nove.

Inoltre si auspica che vengano diffuse le comunità energetiche rinnovabili favorendone la conoscenza e la partecipazione dei cittadini *prosumer*.

La Commissione, per rafforzare i suddetti obiettivi e sottolinearne l'importanza centrale per tutta l'Europa, ha emendato la c.d. RED 2² con l'intento di promuovere i progetti FER e incrementare le CER, rallentati dalla burocrazia; nella nuova direttiva compare l'affermazione che l'installazione di impianti di produzione, la rete e la connessione alla stessa o i mezzi di stoccaggio vanno considerati «d'interesse pubblico prevalente».

Come ricordato da chi scrive in una precedente occasione³, la produzione di energie rinnovabili è strettamente collegata all'ambiente e all'agricoltura quale attività connessa e può ricondursi a quanto espresso nel terzo comma dell'art. 2135 c.c. che menziona «attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

¹ Il pacchetto *Pronti per il 55%* per la transizione verde, firmato il 14 luglio 2021, riguarda quattro temi fondamentali: energia, trasporti, scambio e riduzione delle emissioni, uso del suolo e silvicoltura. L'intento che si propone è la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento entro il 2030.

² Il pacchetto «*Energia pulita per tutti gli*» del novembre 2019 racchiude le nuove norme sulla regolamentazione energetica per gli anni 2020-2030 a partire dalla direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili non fossili (c.d. RED 2), recepita con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, quali l'energia eolica, solare sia termica che fotovoltaica, aerotermica, geotermica, idrotermale, mareomotrice, idroelettrica, da biomassa, da gas di scarica e dai gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

³ Vedi M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in questa Riv., 2021, 4, 2.

Pertanto l'Italia è tra i Paesi più interessati all'investimento nelle aree rurali sia perché il territorio è favorito dalla possibilità di sfruttamento per produrre energia eolica, fotovoltaica e da biomasse, sia perché valorizzando il territorio e i trasporti trae benefici economici anche dal turismo.

A tale riguardo dal *Settimo Rapporto sullo stato dell'Unione dell'energia* di ottobre 2022 si evincono i progressi compiuti e le turbolenze nei mercati dell'energia, che hanno causato la volatilità dei prezzi e l'insicurezza energetica in tutto il mondo; inoltre sono allegate relazioni dettagliate, pubblicate a novembre 2022, in cui si presenta lo stato dei lavori per ogni Paese europeo e si chiede di aggiornare i piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC), previsti entro giugno 2023. Gli Stati membri hanno predisposto, nell'ambito dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC), i contributi utili al raggiungimento dell'obiettivo comune per il periodo 2021-2030, così come previsto dall'art. 37 della RED 2. All'Italia è stato raccomandato di ridurre maggiormente la dipendenza dai combustibili fossili, diversificare l'importazione di energia, aumentare la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare le interconnessioni elettriche e promuovere la mobilità sostenibile⁴.

2. - *Le regole italiane su «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e il principio, di matrice europea, della massima diffusione degli impianti.* Il testo originario dell'art. 117 della Costituzione⁵ enunciava solo le materie in cui le Regioni potevano legiferare nei limiti previsti dalla Costituzione, la quale all'art. 43 consentiva, per finalità generali, che «una legge dello Stato può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio (...)». Pertanto l'energia era inizialmente prodotta, fornita e commercializzata da aziende auto produttrici e municipalizzate dei Comuni, mentre in tempi successivi, con la legge n.1643 del 1962, il settore energetico veniva nazionalizzato e si istituiva l'Ente nazionale dell'energia elettrica.

L'ENEL, ente autonomo con personalità giuridica di diritto pubblico, aveva monopolio di produzione, trasporto, distribuzione e vendita dell'energia sul territorio nazionale e, in qualità di fornitore di un servizio pubblico essenziale, basato sull'economia di scala tipica dei grandi impianti, poteva consentire uno sviluppo economico uniforme sul territorio, con costi più contenuti e disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo. Lo Stato accentrava e rafforzava la materia energetica con la giustificazione di esigenze superiori e inderogabili di unità di indirizzo e di coordinamento e lasciava all'ente territoriale regionale solo una mera «collaborazione consultiva»⁶.

⁴ *Italy Energy Snapshot 2022*.

⁵ «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

⁶ Come riportato nell'art. 11 del d.p.r. n. 616/1977: «Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni». F. SATTA, *Programmazione nazionale e regionale*, in E. CAPACCIOLI - F. SATTA, *Commento al d.p.r. 616*, Milano, 1980, I, 265. Secondo l'Autore emerge l'inadeguatezza istituzionale, perché le Regioni non godevano di strumenti giuridici d'intervento nella programmazione energetica anche per l'inadeguatezza dimensionale che non consentiva una programmazione indipendente dell'energia. Con la legge n. 10 del 1991 recante «Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo di fonti rinnovabili dell'energia» lo Stato attuava il piano energetico nazionale 1988-1992 con il coinvolgimento delle Regioni. In seguito anche la c.d. Legge Bassanini (legge n. 59 del 1997), all'art. 1, comma 4, lett. c), riservava allo Stato la ricerca, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia e l'art. 2 consentiva, in via residuale, alle Regioni di legiferare su funzioni e compiti attribuite loro dalla legge statale sulle materie di cui all'art. 117, comma 1, Cost. (vecchia formulazione), con il potere di emanare le disposizioni attuative delle norme statali nelle restanti materie.

La direttiva sull'energia 96/92/CE liberalizzava il mercato⁷. Nello stesso anno 1992, con la legge n. 359 recante «*Misure urgenti per la finanza pubblica*» si dava avvio alla privatizzazione degli enti pubblici e l'ENEL veniva trasformato in società per azioni (attribuite al Ministero del tesoro) con il passaggio dell'ente da *riservatario a concessionario*.

Solo con la riforma costituzionale del 2001 il nuovo testo dell'art. 117, 3 comma, Cost., conferisce alle Regioni la materia dell'energia con *potestà concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, mentre allo Stato resta la regolamentazione dei principi fondamentali conformemente al principio di legalità⁸.

La Corte costituzionale è intervenuta con una lettura «riduttiva» dell'art. 117 Cost., ponendo sempre lo Stato in una posizione di supremazia; in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia essa ha ravvisato una competenza concorrente lasciando aperta – e nella sostanza allo Stato – la determinazione del punto di equilibrio fra gli interessi contrapposti ma ha cercato di trovare un punto di equilibrio tra interessi contrapposti⁹.

In dottrina si è dibattuto sul tema tra chi ha ritenuto che la giurisprudenza costituzionale avesse voluto mantenere la situazione immutata a prima della riforma, senza ridurre la competenza statale¹⁰, mentre per altri le decisioni della Corte volevano «ricostituire a sistematicità e coerenza una materia di rilevanza strategica (sia a livello nazionale che sovranazionale)», onde evitare, se la gestione e l'uso delle strutture fossero spezzettate e gestite in maniera differente da ogni Regione, il rischio di danneggiare l'utenza e rendere il sistema meno efficiente¹¹.

Numerose sono state le decisioni della Corte che hanno precisato che anche per il tema energia deve essere assicurata partecipazione e leale collaborazione a vari livelli di governo dovendo «escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale»¹².

La Corte costituzionale con sentenza del 13 gennaio 2004, n. 6, in linea con la sentenza del 1° ottobre 2003, n. 303 ha riaffermato che la direzione delle operazioni di politica energetica spettano allo Stato fissandone i limiti, per assicurare il rispetto dell'autonomia regionale, e con la sentenza del 13 gennaio 2004, n. 7 ha affermato il dovere delle Regioni di rispettare le regole tecniche previste dallo Stato e quelle

⁷ In Italia l'attuazione della direttiva è stata recepita dal d.lgs. n. 79 del 1999, c.d. Bersani e l'attività di produzione (può essere svolta da cittadini italiani o esteri, nel rispetto degli obblighi del servizio pubblico), importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, a decorrere dal 1° aprile 1999, restava in capo allo Stato che ne continuava a mantenere l'esclusività delle attività di trasmissione e dispacciamento, mentre la loro attribuzione veniva data in concessione ad una nuova società per azioni, il Gestore della rete di trasmissione nazionale, alla quale passavano anche tutti i beni e i rapporti giuridici inerenti all'attività dell'ENEL, con esclusione della proprietà delle reti di trasmissione affidata a TERNA S.p.A., società del Gruppo ENEL.

⁸ Oltre ai limiti c.d. interni dati dalle varie leggi nazionali sull'energia, la potestà legislativa concorrente incontra anche limiti esterni quali: i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117, comma 1, Cost.), il vincolo della «libera circolazione delle persone e delle cose» (art. 120, comma 1, Cost.), che si estende anche all'energia che ne è un servizio, il vincolo di «tutela dell'unità economica» (art. 120, comma 2, Cost.), per la quale è ammesso il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni. Secondo S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale, n. 3/2001*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2002, 3, 500, «questi sono limiti particolarmente rilevanti non solo perché la normativa comunitaria in materia di energia è molto importante, ma anche perché il nuovo art. 120, comma 2, Cost. prevede un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni “in caso di mancato rispetto (...) della normativa comunitaria”».

⁹ L. DE BERNARDIN, «*Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata*», in R. TARCHI, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, 84-90.

¹⁰ F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 2004, 146.

¹¹ L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, 80.

¹² *Ex multis* Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 293, in cui la Corte ha aggiunto che: «le Regioni possono legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui essa si regge nel suo concreto funzionamento».

dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al fine di garantire connessione alla rete di trasmissione nazionale, nonché alla sicurezza e al collegamento tra le reti¹³.

Per altri Autori l'ordinamento statale dietro l'affermazione del bisogno di unificare la disciplina sul territorio nazionale ha, in realtà, soffocato l'autonomia regionale con il sostegno della giurisprudenza costituzionale che, «con il compito di definire i principi e di disciplinare gli stessi nel dettaglio» ne ha ammesso il primato¹⁴. Il *favor* nei confronti della normativa statale ha ridotto il potere delle Regioni nel dar vita ad una disciplina con carattere sostanziale nella materia dell'energia¹⁵.

L'accordo Stato-Regioni è stato in particolare definito come «lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti»¹⁶.

Il problema della potestà concorrente si è accentuato ancora ai giorni nostri per la richiesta di un regionalismo differenziato. Tra le prime Regioni a sollevare la questione sono state la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna che nel 2017 hanno chiesto l'applicazione dell'art. 116 Cost., per le materie di cui al comma 2, lett. *h*) e comma 3, dell'art. 117, affinché possano essere attribuite ad esse, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Cost. Le Regioni hanno chiesto che vengano loro riconosciute condizioni particolari di autonomia anche nella materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, ma lo Stato non ha ceduto.

3. - In particolare, l'affermazione del «corretto inserimento degli impianti»: aree di localizzazione e competenze del procedimento autorizzatorio. Normativa di riferimento in tema di fonti di energia rinnovabili e di rapporti tra Stato e Regioni è il d.lgs. n. 387 del 2003¹⁷ che all'art. 12 permette alle Regioni di localizzare, razionalizzare e accelerare le procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia e rilasciarne l'autorizzazione nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate. Il procedimento deve concludersi entro novanta giorni, tenendo conto anche dei tempi per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 26 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*). Per far ciò la Conferenza unificata, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali, per ricevere l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, applicherà le Linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010, ed indicherà i siti che non sono idonei alla installazione di alcune tipologie di impianti¹⁸, seguendo i parametri di ausilio per la scelta del territorio indicati nel par. 17 e nell'Allegato n. 3¹⁹.

¹³ Le tre sentenze citate sono reperibili nel sito <http://www.cortecostituzionale.it>.

¹⁴ S. SILVERIO, *Sull'incerto rapporto tra Stato e Regioni nel governo dell'energia*, in *www.giustamm.it*, 3 giugno 2014.

¹⁵ M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 637.

¹⁶ Corte cost. 9 luglio 2013, n. 182, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

¹⁷ Il d.lgs. n. 387 del 2003 è stato emanato in attuazione della direttiva 2001/77.

¹⁸ La Corte costituzionale nelle sentenze 20 aprile 2012, n. 99 (in <http://www.cortecostituzionale.it>) e 6 dicembre 2011, n. 275 (in questa Riv., 2012, 546), ha dichiarato l'illegittimità di quelle disposizioni regionali che anziché indicare i siti non idonei individuavano soltanto quelli idonei, presumendo non adatte tutte le località non espressamente nominate.

¹⁹ Il paragrafo 17 e l'Allegato n. 3 sono caratterizzati dal *favor* per la diffusione degli impianti rinnovabili e dalla certezza per gli operatori economici, dal modo in cui si esplica il potere in capo all'amministrazione nel dettare divieti puntuali e motivati, la scelta nella tipologia di impianti e, per far ciò, si procedere con un'apposita istruttoria che termini con l'adozione di un atto amministrativo generale. È presente anche l'espresso riferimento «a criteri tecnici oggettivi» per tutelare l'ambiente i quali non sono identificati ma lasciati all'individuazione da parte delle Regioni, così come le altre competenze pianificatorie e programmatiche regionali e la possibilità di valutare sulla dimensione della area vasta, la concentrazione di impianti e le interazioni con altri piani o programmi. Sono indicate anche undici fattispecie che le Regioni possono selezionare direttamente come aree idonee per la costruzione di impianti FER.

Le Linee guida, in quanto approvate in sede di Conferenza unificata esprimono la leale collaborazione fra Stato e Regioni e sono vincolanti perché «costituiscono, in settori, squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria»²⁰, «hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale»²¹.

In tal modo sia il decreto n. 387 del 2003 che le Linee guida²² permettono una regolazione omogenea sull'intero territorio nazionale che ha portato negli anni all'annullamento di quelle normative regionali che introducono regole non conformi, riducendo la possibilità di realizzare impianti FER e non consentire, così facendo, lo sviluppo di energia da fonti rinnovabili.

Moltissime sono state nel corso degli anni le sentenze dei giudici costituzionali che hanno in tempi brevi dichiarato non legittime le restrizioni regionali alla localizzazione di impianti²³.

Sia le Regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale sono tenute al rispetto dei criteri dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle Linee guida. Per le fonti di energia rinnovabili, la Corte costituzionale ha sostenuto che «la competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le Linee guida nella loro interezza, ma non esonera la medesima dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle Linee guida»²⁴, così come richiesto dall'Unione europea che richiede agli Stati membri «un sistema di regole tendenzialmente uniformi (...) perseguite dalla normativa statale di attuazione»²⁵.

Alle Regioni spettano l'emanazione del provvedimento autorizzatorio per la costruzione di impianti e l'apposizione del vincolo di pubblica utilità²⁶, al fine di garantire la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili contemperando la tutela del paesaggio e dell'ambiente con la localizzazione dei medesimi (principio più volte pronunciato dalla Corte costituzionale e dall'Unione europea)²⁷.

Nei primi anni che seguirono l'emanazione delle Linee guida la Corte costituzionale ha censurato le disposizioni regionali che individuavano soltanto i siti idonei alla realizzazione degli impianti, presumendo l'idoneità dei territori non espressamente menzionati e aprendo la strada ad una prassi contraria alla volontà del dettato legislativo²⁸.

Le aree non idonee erano evidenziate nella pianificazione delle Regioni e delle Province autonome e «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e dal necessario rispetto della quota minima di

²⁰ Corte cost. 15 aprile 2019, n. 86, <http://www.cortecostituzionale.it>.

²¹ Corte cost. n. 86 del 2019 cit. e 15 aprile 2019, n. 286, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

²² La Corte costituzionale nella sentenza del 6 dicembre 2011, n. 275, cit., ha riconosciuto alle Linee guida natura di fonte regolamentare e che «Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione». Pertanto se le Regioni non si attengono alle Linee guida vi è una indiretta violazione del dettato costituzionale in un unico passaggio, provocando una duplice lesione prima rispetto alla fonte regolamentare e poi alla legge cornice statale.

²³ Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, punto n. 6 Regione Basilicata, punto n. 4 Regione Molise; Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119, punto n. 3 Regione Puglia; Corte cost. 6 maggio 2010, n. 168, punto n. 4 Regione Valle d'Aosta; Corte cost. 15 giugno 2011, n. 44, punto n. 5 Regione Campania; Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, punto n. 3 Regione Puglia; Corte cost. 9 giugno 2009, n. 282, punto n. 6 Regione Molise; Corte cost. 2 maggio 2010, n. 168, punto n. 5 Valle d'Aosta; Corte cost. 15 giugno 2011, n. 192, punto n. 2 Regione Piemonte; Corte cost. 11 novembre 2011, n. 308, punto n. 3 Regione Molise; Corte cost. 12 aprile 2012, n. 85, punto n. 3 Regione Veneto; Corte cost. 26 luglio 2018, n. 177, punto n. 4 Regione Campania; Corte cost. 5 giugno 2020, n. 106, punto n. 5.1. Regione Basilicata, Corte cost. 1° aprile 2010, n. 124 punto n. 7 Regione Calabria; Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224, punto n. 4 Regione Sardegna; Corte cost. 30 gennaio 2014, n. 13, punto n. 3 Regione Campania. Tutte le sentenze sono reperibili nel sito <http://www.cortecostituzionale.it>.

²⁴ Corte cost. n. 224/2012, cit.

²⁵ Per la Regione Sardegna, nei limiti della competenza paesaggistica primaria, così come stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 168 del 2010 cit.

²⁶ Art. 12, punto 12, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 387 del 2003.

²⁷ Corte cost. n. 224/2012, cit. e n. 177/2018, cit.; direttiva UE 2009/28, direttiva UE 2001/2018.

²⁸ Corte cost. sentenze citate nn. 99 e 275 del 2012.

produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata» (par. 17.2). La Corte ha aggiunto che anche per l'individuazione di siti non idonei l'amministrazione ha sempre un margine di discrezionalità che può sfociare in una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione²⁹.

L'autonomia delle Regioni in ambito amministrativo consente di stabilire quanti impianti, dove e con quale potenzialità produttiva realizzare sul proprio territorio³⁰, anche se non tutta la dottrina è del medesimo avviso³¹. Inoltre nell'atto amministrativo oltre ad imporre divieti l'amministrazione è tenuta a motivarli e, nel momento in cui limita la massima diffusione degli impianti, a procedere ad una valutazione sincronica degli interessi di natura ambientale. Pertanto le Regioni sono libere di scegliere le aree non idonee.

Più di recente il d.lgs. n. 199 del 2021, all'art. 20, ha stabilito che con uno o più decreti il Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, avrebbero stabilito 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 lo sviluppo delle fonti rinnovabili³².

L'art. 2, lett. ggg), d.lgs. n. 199 del 2021 definisce area idonea quella «con un elevato potenziale atto a ospitare l'installazione di impianti di produzione elettrica da fonte rinnovabile, anche all'eventuale ricorrere di determinate condizioni tecnico-localizzative», caratteristiche che andranno sempre individuate dalle Regioni tenendo conto dei canoni dettati dall'art. 20 e contemperando il minimo impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale tenendo sempre in considerazione gli obiettivi di decarbonizzazione previsti per il 2030.

Sono considerate aree idonee per legge, sino a quando le apposite aree non saranno individuate dalle Regioni, i siti e le aree elencati nel comma 8 dell'art. 20³³.

²⁹ Corte cost. 20 gennaio 2022, n. 11, in www.osservatorioagromafie.it, «con l'individuazione delle aree non idonee non viene esclusa in maniera assoluta la possibilità di agire, salvo segnalare che in quelle aree sarà relativamente più difficile ottenere le necessarie autorizzazioni, fornendo altresì le motivazioni della "non idoneità delle aree", con riferimento alla tipologia delle singole aree considerate, nonché agli "obiettivi di protezione"»

³⁰ T.A.R. Puglia-Bari, Sez. I 3 maggio 2013, n. 675, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, per cui «i criteri dettati dal decreto ministeriale, benché dotati di indubbia forza vincolante nei confronti delle Regioni, non possono tuttavia comprimere l'ampia discrezionalità che inevitabilmente caratterizza l'attività regionale di classificazione delle aree non idonee, dove confluiscono e si intrecciano valutazioni complesse di tipo ambientale, urbanistico, socio-economico di cui gli organi regionali competenti rispondono, in primo luogo, sul piano politico-amministrativo».

³¹ Ex multis S. PARISI, *Questioni di legittimità su leggi abrogate e principi fondamentali comunitariamente «vincolati»: ma i diritti dove sono?*, in *Quad. cost.*, 2014, 913; G. MANFREDI, *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in www.giustamm.it, 2015, 6, 4, i quali ravvisano un'eccessiva frammentazione tra centro e territori; C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, 2014, 519, che evidenzia come il criterio della massima diffusione dell'energia rinnovabile a livello territoriale sarebbe espresso «tramite l'affermazione della generale idoneità del territorio ad ospitare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e la possibilità di individuare solo in via residuale aree non idonee all'installazione degli impianti medesimi».

³² L'art. 20, comma 2, continua specificando che in via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a: «a) dettare i 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; b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili. Ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal PNIEC, i decreti di cui al comma 1, stabiliscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statistico fra le medesime Regioni e Province autonome, da effettuare secondo le regole generali di cui all'Allegato I, fermo restando che il trasferimento statistico non può pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo della Regione o della Provincia autonoma che effettua il trasferimento».

³³ «a) I siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale ai sensi dell'art. 5, commi 3 e seguenti, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, nonché, per i soli impianti solari fotovoltaici, i siti in cui, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono presenti impianti fotovoltaici sui quali, senza variazione dell'area occupata o comunque con variazioni dell'area occupata nei limiti di cui alla lett. c-ter), n. 1, sono eseguiti interventi di modifica sostanziale per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, anche con l'aggiunta di sistemi di accumulo di capacità non superiore a 8 MWh per ogni MW di potenza dell'impianto fotovoltaico; b) le aree dei siti oggetto di

Alle aree idonee sarà conferito un accesso prioritario ai meccanismi di incentivazione tariffaria, semplificazione ed accelerazione del procedimento di autorizzazione dell'impianto.

Comunque «*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*» (art. 20, comma 7).

L'autorizzazione, ai sensi dell'art. 12 del d. lgs. n. 387 del 2003, è unica sia per la costruzione che per l'uso dell'impianto ed è rilasciata dalla Conferenza dei servizi (legge n. 241 del 1990), indetta dalle Regioni o dalle Province delegate nei confronti delle quali non sono previste misure compensative, ammissibili soltanto in caso di particolare concentrazione territoriale di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto sul territorio, avendo esse, eventualmente, carattere ambientale e territoriale non meramente patrimoniale o economico. Le misure sono stabilite dalla Conferenza e non possono essere fissate dal singolo Comune, se ricorrono tutti i presupposti indicati nell'art. 1, comma 4, lett. *f*), della legge n. 23 del 2004.

Gli impianti, aventi capacità di generazione inferiore alle soglie individuate nella Tabella A allegata al medesimo decreto (e recentemente modificata dall'art. 31, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni in legge n. 108 del 2021, il cui Allegato II ha sostituito la Tabella A del d.lgs. n. 387 del 2003), sono soggetti a denuncia di inizio attività e non ad autorizzazione.

L'autorizzazione unica costituisce titolo idoneo a costruire ed utilizzare l'impianto in conformità al progetto approvato, e non solo sostituisce gli atti di autorizzazione, concessione, nulla osta delle amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi, o di quelle che dovendo parteciparvi sono state assenti, ma essendo atto dotato di autonomia funzionale non può essere sostituito neppure dall'autorizzazione integrata ambientale (AIA) (artt. 29 *quater*, 29 *sexies* del d.lgs. n. 152 del 2006), che è un titolo autonomo di una disciplina specifica e verifica esclusivamente se l'attività che si vuole realizzare sia compatibile con l'ambiente³⁴.

La procedura abilitativa semplificata (PAS) si utilizza per impianti poco invasivi per il paesaggio e per il territorio, ed è rilasciata dopo la presentazione al Comune di una dichiarazione almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, con il progetto firmato da un progettista abilitato, che lo asseveri e lo dichiara conforme agli strumenti urbanistici e alle norme di sicurezza.

bonifica individuate ai sensi del Titolo V, parte VI, 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 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, non 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 sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma l'applicazione dell'articolo 30 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108».

³⁴ Cons. Stato, Sez. IV 19 ottobre 2021, n. 7021, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

4. - *L'installazione degli impianti di energia rinnovabile in aree agricole.* Anche per la costruzione di impianti nelle aree agricole il d.lgs. n. 387 del 2003 aveva stabilito che era necessaria l'autorizzazione unica della Regione o della Provincia delegata, rilasciata dalla Conferenza di servizi a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, in linea con la semplificazione richiesta dalla direttiva n. 77 del 2001.

L'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevedeva che gli impianti potevano essere realizzati anche in zone agricole individuate dai piani urbanistici, nel rispetto della classificazione delle tradizioni agroalimentari locali, delle produzioni DOP, IGP, STG, DOC, DOCG, della biodiversità e del patrimonio culturale del paesaggio rurale. Dall'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2011 si deduce che è sempre necessaria la conformità ai piani urbanistici comunali e che questi possono introdurre anche limiti all'insediamento degli impianti, purché ragionevoli e proporzionati e non consistenti in divieti assoluti e aprioristici³⁵.

Mentre le disposizioni relative alla pianificazione urbanistica possono essere derogate, quelle a tutela del paesaggio e dell'ambiente non sono derogabili. Infatti il d.lgs. n. 387 del 2003 precisa che gli impianti di maggiore impatto sul territorio possono essere realizzati solo se in possesso di autorizzazione unica (art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387 del 2003) e, se privi di conformità urbanistica, è possibile ottenere questa «in variante» dalla Conferenza di servizi.

Inoltre il d.lgs. n. 387 del 2003 e il d.lgs. n. 28 del 2011 prevedono in zona agricola, anche senza variante urbanistica, la costruzione di tutti gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili previsti dall'art. 2, comma 1, lettere b) e c), del d.lgs. n. 387 del 2003 e quindi anche impianti eolici e fotovoltaici.

In seguito la legge n. 27 del 2012 ha vietato l'accesso agli incentivi statali per gli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra» in queste aree.

Oggi le aree agricole in base all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, sono ritenute idonee se «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 «aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da un impianto o stabilimento produttivo» [così lett. c-ter), nn. 1 e 2, del comma 8 dell'art. 20]. Tali aree sono idonee per gli impianti fotovoltaici e di produzione di biometano «anche con moduli a terra» e «in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio».

L'art. 20, comma 8 si applica «nelle more dell'individuazione delle aree idonee» da parte delle Regioni, che procederanno tenendo conto dei criteri fissati dai decreti ministeriali cui l'art. 20 stesso rinvia. Tra i criteri rientrano la minimizzazione dell'impatto ambientale e la fissazione massima di quantità di suolo occupabile, regole che individuano aree industriali dismesse, compromesse, abbandonate e marginali, il rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, la priorità nell'utilizzo di strutture già edificate e di aree (anche agricole) non utilizzabili per altri scopi, distinguendosi accuratamente il tipo di produzione da attivare per gli impianti eolici e a biomassa per i rumori, gli odori e la possibilità di caduta delle pale.

Inoltre l'art. 6, comma 1, lett. l), del d.lgs. n. 199 del 2021 prevede che possono accedere ai meccanismi di incentivazione previsti nella norma «anche gli impianti fotovoltaici realizzati su aree agricole non utilizzate, individuate dalle Regioni come aree idonee, secondo le modalità e le condizioni stabilite dall'articolo 20».

Le recenti ricadute sul piano energetico degli effetti della guerra in Ucraina, hanno indotto il Governo italiano ad adottare misure urgenti con il d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, che all'art. 2, incentivano il massimo impiego di impianti di ultima generazione: a fronte del divieto generale di accesso agli incentivi statali per gli impianti fotovoltaici realizzati in area agricola il legislatore ha introdotto una deroga speciale proprio per gli impianti agrovoltaici, promuovendone lo sviluppo nel territorio, in forme che non danneggino la produzione agricola in corso.

Molti operatori del settore hanno recentemente investito nell'agrovoltaico, con impianti di produzione di energia «di nuova generazione» che sfruttano soluzioni integrative e innovative grazie al montaggio dei

³⁵ Cons. Stato, Sez. I 28 aprile 2021, n. 843, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 4, I, 1333.

moduli elevati da terra e la rotazione dei moduli stessi, senza ostacolare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale.

La compatibilità con la coltivazione è una caratteristica essenziale per poter accedere alle agevolazioni statali ed è monitorata per verificare l'impatto sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate, con una serie di accorgimenti tecnici ed innovativi a tutela dell'attività agricola.

Tutto ciò è stato richiesto dal comma 1 *quater* dell'art. 65, introdotto dall'art. 31, comma 5, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, che ha eliminato i divieti di accesso agli incentivi previsti per gli impianti fotovoltaici purché gli impianti agrovoltaici adottino soluzioni integrative ed innovative con montaggio dei moduli elevati da terra e possibilità di rotazione, in modo «*da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche eventualmente consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione*», strumenti utilizzati affinché la produzione di energia elettrica non danneggi quella agricola³⁶.

In assenza di indicazioni normative puntuali di definizione dei rapporti con la produzione agricola, la giurisprudenza amministrativa ha distinto un impianto fotovoltaico in senso tecnico da uno agrovoltaico: «*nel caso di impianti fotovoltaici tout court il suolo viene reso impermeabile, viene impedita la crescita della vegetazione e il terreno agricolo, quindi, perde tutta la sua potenzialità produttiva, nell'agri-fotovoltaico (o agrovoltaico, n.d.r.) l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti e ben distanziati tra loro, in modo da consentire la coltivazione sul terreno sottostante e dare modo alle macchine da lavoro di poter svolgere il loro compito senza impedimenti per la produzione agricola prevista. Pertanto, la superficie del terreno resta permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia, e utilizzabile per la coltivazione agricola*»³⁷.

La differenza non è di poco conto poiché gli impianti agrovoltaici presentano numerosi aspetti vantaggiosi, tra i quali la garanzia di tutela della qualità paesaggistica dei luoghi, favorendo maggiormente le attività agricole senza richiedere una radicale trasformazione territoriale.

L'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2011 specificava che la conformità urbanistica deve essere preventivamente posseduta o può essere ottenuta con una «variante» da parte della Conferenza di servizi attraverso il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, mentre non sono derogabili le norme a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

A ciò si aggiungono ulteriori modifiche per semplificare ed incentivare la costruzione di impianti fotovoltaici³⁸. Si prevede che per impianti di potenza fino a 1 MW è necessaria la dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA) per tutte le opere da realizzare su aree nella disponibilità del proponente; per impianti di potenza superiore a 1 MW e fino a 10 MW si applica la procedura abilitativa semplificata (PAS); mentre per impianti di potenza superiore a 10 MW si applica la procedura di autorizzazione unica (AU).

L'art. 6, comma 9 *bis*, del d.lgs. n. 28 del 2011, sottopone a PAS gli «impianti fotovoltaici di potenza fino a 20 MW e le relative opere di connessione alla rete elettrica di alta e media tensione localizzati in aree a

³⁶ I commi 1 *septies* e 1 *octies* dell'art. 65 prevedono che «il comma 1 non si applica altresì agli impianti solari fotovoltaici flottanti da realizzare su superfici bagnate ovvero su invasi artificiali di piccole o grandi dimensioni, ove compatibili con altri usi. Le particelle su cui insistono gli impianti fotovoltaici di cui ai commi da 1 *quater* a 1 *sexies* del presente articolo, anche a seguito di frazionamento o trasferimento a qualsiasi titolo dei terreni, non possono essere oggetto di ulteriori richieste di installazione di impianti fotovoltaici per dieci anni successivi al rilascio degli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28» come inseriti dall'art. 11, comma 1, lett. *b*), del d.l. 1° marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34.

³⁷ T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. II 11 febbraio 2022, n. 248, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

³⁸ Le novità sono state previste all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 77/2021 (convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021), poi sostituita dall'art. 9, comma 1 *bis*, del d.l. n. 17/2022, introdotto, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 34/2022, 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*», c.d. decreto bollette. L'ultima modifica è avvenuta ad opera dell'art. 7 *quinquies*, comma 1, del d.l. n. 21/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, recante «*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*», c.d. decreto taglia prezzi.

destinazione industriale, produttiva o commerciale», nonché discariche chiuse e ripristinate e cave esaurite.

Nella scelta tra le aree idonee e non idonee, l'art. 5, lett. a), della legge delega n. 53 del 2021 ha previsto, ancora una volta, la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici e, pertanto, privilegia l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali, parcheggi e aree non utilizzabili per altri scopi.

Lo stesso concetto è stato riaffermato sia dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) secondo i quali «*occorre privilegiare, ove possibile, l'utilizzo di superfici di strutture edificate*» cercando di ridurre al massimo il consumo di territorio e chiedendo di promuovere l'installazione di impianti fotovoltaici *«innanzitutto su edificato, tettoie, parcheggi, aree di servizio»*. Pur riconoscendosi l'importanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati al 2030, della diffusione di grandi impianti fotovoltaici a terra, si è sottolineata l'esigenza di privilegiare le *«zone improduttive, non destinate ad altri usi, quali le superfici non utilizzabili a uso agricolo»*

5. - Gli interventi della Corte costituzionale e la cancellazione di tutte le norme regionali vagliate. La Corte costituzionale è intervenuta più volte nei confronti di leggi regionali che si distaccavano dalla normativa nazionale per l'installazione di impianti fotovoltaici. Dal sintetico quadro che segue emerge che essa, in tutte le occasioni che si sono presentate, si è pronunciata in termini decisi e puntuali contro le proposte formulate dalle Regioni, anche autonome con nel Friuli-Venezia Giulia.

A) Con la sentenza del 30 luglio 2021, n. 177³⁹ si affrontava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 recante «*Disposizioni relative alle Linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione dell'impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2020*».

L'art. 2 della legge regionale aveva aggiunto un nuovo comma, 1 bis all'art. 9, con il quale si ammetteva la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima per ciascun impianto di 8000 kw elettrici, introducendo in tal modo, un divieto all'installazione di tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente. L'effetto della norma era quello di introdurre, per le aree rurali, un limite di potenza massimo, superiore a quello definito per legge, e, dunque, non veniva rispettato il divieto di realizzare in dette zone impianti fotovoltaici di potenza superiore agli 8.000 chilowatt elettrici.

La norma si poneva in contrasto con l'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della direttiva 2001/77/CE in materia, in tema di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» e con le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili che non prevede espressamente alcun limite massimo di potenza per gli impianti allocati nelle aree rurali.

A giudizio della Corte la disciplina, così posta, limita la diffusione del fotovoltaico e il principio della massima diffusione degli impianti ed assurge ad una funzione integrativa delle norme di principio delle Linee guida, principi tecnici che non possono essere modificati da una legge regionale, oltre a contravvenire alla leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Inoltre la Corte annulla l'art. 2, comma 2, della legge regionale per aver introdotto, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, l'obbligatorietà di una «*previa intesa con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto*». Tale intesa costituisce un aggravio procedimentale non previsto dalla normativa nazionale. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, difatti, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, nonché l'art. 14.1 delle Linee guida, disegnano infatti, per il rilascio della predetta autorizzazione, un procedimento unico che deve essere svolto interamente in sede di Conferenza di servizi.

³⁹ In *Foro it.*, 2022, 78, I, 2286.

B) La Corte costituzionale con sentenza del 25 marzo 2022, n. 77⁴⁰ ha dichiarato non conforme alla Costituzione l'art. 4 della l.r. Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 recante «*Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni*».

L'art. 4 riguarda le disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili affidate ai Comuni e da adottare non oltre il 31 maggio 2022, limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità.

La disposizione, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, prevedeva che nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, fossero «indebitamente» sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica, fotovoltaico e trattamento dei rifiuti.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico (che non può essere superiore a novanta giorni). Il legislatore regionale invece sospende e, quindi, in realtà prolunga lo stesso termine affidando alle Linee guida approvate in Conferenza unificata la disciplina dello svolgimento del procedimento.

Il giudice delle leggi ha ravvisato la violazione sia dell'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE, che dispone che i procedimenti autorizzativi si ispirino a semplificazione e speditezza e la violazione, sia dell'art. 41 Cost., perché la sospensione introdotta sacrificerebbe «l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale»; e, ancora, dell'art. 97 Cost., in quanto non sarebbe garantito il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ne discende l'incostituzionalità della disposizione impugnata che contrasta coi principi fondamentali della materia, ispirati ad esigenza di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono impegni internazionali per favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili.

L'art. 4 della legge regionale richiamato è stato poi modificato dall'art. 16, comma 1, l.r. 11 gennaio 2022, n. 1, che con successiva delibera del 1° marzo 2022, il Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale in quanto sostituiva le parole «31 dicembre 2021» con «30 giugno 2022» prolungando la moratoria per i siti inidonei, per contrasto con gli artt. 41, 97 e 117, comma 3, della Costituzione.

Un'ulteriore modifica all'art. 16 è intervenuta con la sostituzione operata dall'art. 19, comma 1, l.r. 11 marzo 2022, n. 5 per l'attuazione del principio di leale collaborazione; norma anch'essa portata all'esame della Corte costituzionale, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost.; con sentenza del 23 febbraio 2023, n. 27⁴¹ ne ha allora dichiarato l'illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 19, comma 1, l.r. 11 marzo 2022, n. 5.

C) La Corte cost. con sentenza 13 maggio 2022, n. 121⁴² ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30, recante «Modifiche alla l.r. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.r. n. 9/2007 e ss. mm. ii.” e alla l.r. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”».

L'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della l.r. Basilicata n. 30 del 2021 interveniva sul Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR), Appendice A, approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, rendendo più stringenti taluni requisiti tecnici minimi, che il piano già disciplinava, con riferimento ai progetti relativi agli impianti fotovoltaici di grande generazione.

Anche l'art. 2, commi 1, 2 e 3, della medesima legge regionale, introduce condizioni più severe rispetto a quelle già disposte dal piano, per consentire l'accesso all'*iter* autorizzatorio dei progetti relativi agli impianti

⁴⁰ In www.osservatorioagromafie.it.

⁴¹ Corte costituzionale 23 febbraio 2023, n. 27, in www.osservatorioagromafie.it.

⁴² In www.osservatorioagromafie.it.

eolici di grande generazione o, comunque, per non incorrere in una valutazione negativa di tali progetti che finirebbe per ridurre i siti eleggibili per l'installazione di impianti eolici.

La Consulta ha rilevato il contrasto delle disposizioni impugnate, che hanno modificato i requisiti tecnici minimi del PIEAR, con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e il principio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. In tal modo, viene compresso un principio che non solo opera sul piano nazionale, ma che è il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la l. 1° giugno 2002, n. 120, che ha dato esecuzione al Protocollo di Kyoto e con la l. 4 novembre 2016, n. 204 di esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, nel comune intento «di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra».

D) Con la sentenza 21 ottobre 2022, n. 216⁴³, e con riguardo ad una Regione a statuto speciale, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 17 e 18, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, commi 17 e 18, della l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 16/2021 per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., e con i limiti stabiliti dagli artt. 4 e 5 della l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia) relativi alle competenze legislative attribuite alla Regione.

Il ricorrente ha impugnato il comma 17 dell'art. 4 perché non rispetta i principi fondamentali contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011, nonché nel d.m. 10 settembre 2010 e il comma 18 dell'art. 4 poiché le norme impugnate non baserebbero il divieto di installazione di nuovi impianti su una valutazione delle aree dichiarate «non idonee» e non garantiscono il bilanciamento di tutti gli interessi pubblici.

La Regione ha sostenuto che le Linee guida non possono essere ritenute vincolanti per la Regione autonoma, la quale applica la normativa energetica speciale contenuta nel d.lgs. 23 aprile 2002, n. 110.

A giudizio della Corte i principi statali devono essere rispettati anche dalle Regioni autonome e, quindi, anche dal Friuli-Venezia Giulia perché in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, «lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa» e «opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» e, il legislatore regionale autonomo è «parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale».

Si è aggiunto – da parte della Regione – che il d.lgs. n. 110 del 2002, dà attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che al Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Le aree non idonee devono quindi essere individuate dalle Regioni negli atti di programmazione, all'esito dell'istruttoria svolta, rispettando il procedimento amministrativo e operando un bilanciamento degli interessi, la specificità dei luoghi, la valorizzazione di tutti gli interessi pubblici e la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

L'incompatibilità del comma 17 con le Linee guida vincola anche la Regione autonoma e ne determina l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Con riferimento al comma 18 e alla discrezionalità ad esso sottesa, la Corte ha poi affermato che, non si può riconoscere alle Regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa e alla localizzazione dei medesimi, ancor più se vogliono stabilire divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale.

Consegue l'illegittimità costituzionale del comma 18, anche in questo caso per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

⁴³ In www.osservatorioagromafie.it.

Per questi motivi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 17 e 18, lett. a) e f) della l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 16/2021.

6. - La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. per la tutela dell'ambiente. La Costituzione italiana ha registrato l'influsso dei tempi e il legislatore ha provveduto ad integrarla tenendo conto dell'ambiente, del paesaggio e del loro impatto sulla disciplina dei rapporti economici. L'interesse è rivolto anche alla cultura e al turismo, componenti importanti per il PIL del Paese.

Nel testo della Carta costituzionale del 1948 non si faceva menzione dell'ambiente, poi introdotto con la riforma costituzionale del 2001, in riferimento al riparto di competenze, prevedendo una potestà legislativa esclusiva dello Stato [ex art. 117, comma 2, lett. s), *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*].

La legge costituzionale n. 1 del 2022 ha aggiunto all'art. 9 Cost. un nuovo (terzo) comma che recita: «(...) *tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (...)*», collegandolo alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione richiamato dal secondo comma.

Ambiente ed ecosistema sono entrati nel sistema con la riforma del 2001, mentre la biodiversità, prima dell'attuale riforma, è stata soltanto più volte citata in pronunce della Corte costituzionale. La nozione di ecosistema di cui all'art. 117 Cost. fa riferimento all'*habitat* degli esseri umani, mentre nell'art. 9 esso assume un significato più ampio riferito alla conservazione della natura come valore in sé⁴⁴.

La tutela dell'ambiente negli articoli fondamentali della Costituzione indica il «compito comune» a tutti gli enti e le istituzioni pubbliche del Paese pur mantenendo distinte le competenze Stato-Regione. Essa non è vista come «diritto o interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile, bensì come valore costituzionale»⁴⁵, come interesse o esigenza che non si può definire a priori ma che si può evincere di volta in volta solo in concreto, così come per gli altri valori o principi costituzionali.

Altra novità è l'attenzione nei confronti delle future generazioni⁴⁶ che lega i consociati con vincolo di solidarietà non solo all'ambiente ma anche a coloro che verranno dopo di noi, trovando fondamento sia nell'art. 2 Cost., tra i «*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» tra i consociati. Questi ultimi devono ritenersi tutti responsabili in ragione dell'art. 3, comma 2 Cost., che afferma il principio di eguaglianza sostanziale secondo cui lo Stato e tutti i soggetti pubblici devono porre al centro l'uomo, il suo pieno sviluppo e l'integrazione sociale⁴⁷.

La modifica dell'art. 41 della Costituzione da parte della legge n. 1 del 2022 ha aggiunto al testo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno «alla salute e all'ambiente», premettendo questi due limiti a quelli già vigenti della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Una seconda integrazione riguarda il terzo comma che riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Il nuovo art. 41 Cost. è in linea anche con il *Green Deal* europeo. La sua finalità è bilanciare gli interessi ambientali della transizione ecologica con il progresso sociale, la piena occupazione e lo sviluppo sostenibile.

La *ratio* della norma è la prevalenza, in caso di contrasto, dell'interesse pubblico sul privato: svolgere liberamente un'attività imprenditoriale non giustifica i danni per l'ambiente e la legge può intervenire con programmi e controlli sia sull'iniziativa economica pubblica che su quella privata, affinché non danneggi società e ambiente.

In numerose sentenze la Corte costituzionale ha promosso un bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza che prevalga un principio sugli altri. Assumere come «primari» i valori dell'ambiente e della

⁴⁴ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 3, 300.

⁴⁵ M. CECCHETTI, *op. cit.*, 303.

⁴⁶ Il riferimento alle future generazioni è stato richiamato anche in alcune sentenze della Corte costituzionale. *Ex multis* Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18 e 23 giugno 2020, n. 115, intrambe in <http://www.cortecostituzionale.it>.

⁴⁷ F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012, 575.

salute fa sì che essi non possano essere sacrificati ad altri interessi, anche se costituzionalmente tutelati, e che si debba trovare un punto di equilibrio, valutato dal legislatore in sede di controllo, seguendo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza.

7. - *L'efficientamento energetico nell'attuazione del PNRR2*. La transizione ecologica è uno dei pilastri del progetto *Next Generation EU* per un ecosistema sano che punta alla completa decarbonizzazione del sistema «Net-Zero» e promuove l'adozione di un'economia circolare per proteggere la natura e le biodiversità, garantendo un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

La Missione 2 – Componente 2 del PNRR – stanziata per la transizione energetica e la mobilità sostenibile 25,36 miliardi di euro, di cui oltre 2 miliardi di euro per favorire la diffusione di *energy community* (autoconsumo collettivo).

La Componente 2 si focalizza sulla transizione energetica («*Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*») e suddivide gli investimenti tra: energie rinnovabili, agrovoltaiico, comunità energetiche e di autoconsumo collettivo.

L'art. 8 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50⁴⁸ recante «*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina*» (c.d. decreto aiuti) ha concesso aiuti alle imprese del comparto agricolo, zootecnico e agroindustriale per realizzare impianti «*sulle coperture delle proprie strutture produttive*» cercando di contemperare il fabbisogno energetico e il rispetto dell'ambiente. Proprio per questo saranno monitorati il microclima, il risparmio idrico, il recupero della fertilità del suolo, la produttività delle diverse colture e la resilienza ai cambiamenti climatici affinché la produzione di energia non danneggi l'azienda agricola.

Il PNRR ha messo a disposizione 1,1 miliardi di euro per finanziare a fondo perduto il 40 per cento dei costi per la realizzazione degli impianti agrovoltaiici, ai quali si aggiunge una tariffa incentivante per venti anni. Il Ministero della transizione ecologica ha pubblicato le Linee guida che stabiliscono le modalità di realizzazione degli impianti agrovoltaiici

In Italia le Comunità energetiche rinnovabili (CER) sono di gran numero inferiori di quelle presenti in altri Paesi europei. Esse sono poco più di venti, con installazioni di taglia compresa tra i 20 e i 50 kw. Per la costituzione delle CER, le leggi regionali prevedono che i Comuni e gli enti locali adottino uno specifico protocollo di intesa che può essere stipulato sia da soggetti pubblici che privati, redatto tenendo conto degli indici definiti dalla Giunta regionale. La scelta da parte del legislatore del «protocollo» (anche se manca di un'esatta qualificazione giuridica) sottolinea il ruolo principale dell'amministrazione locale maggiormente coinvolta perché questa conosce il territorio e può collaborare direttamente con i cittadini. I Comuni, promuovendo un'opera di sensibilizzazione con seminari informativi e tavole rotonde, possono più facilmente contribuire a far conoscere le potenzialità delle CER e promuoverne la collaborazione tra enti pubblici e privati e la loro diffusione⁴⁹. Sul tema può segnalarsi la recentissima sentenza della Corte costituzionale 23 marzo 2023, n. 48⁵⁰ in cui viene dichiarata l'illegittimità dell'art. 9, comma 1, lett. b)⁵¹

⁴⁸ Il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito in l. 15 luglio 2022, n. 91, ha regolamentato alcuni aspetti di politica energetica tra cui le procedure autorizzatorie per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e la semplificazione delle procedure di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Per la M2C2 è stata definita con le Regioni la *governance* più adeguata ed è stato programmato lo sviluppo dell'agrovoltaiico con partner tecnici e con associazioni di categoria.

⁴⁹ Per approfondimento sul ruolo pubblico-privato delle comunità energetiche vedi C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 2022, 29, 125.

⁵⁰ In *www.osservatorioagromafie.it*.

⁵¹ Art. 9, comma 1, lett. b) secondo cui: «entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisce, sentita la competente commissione consiliare: (...) b) i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro (...)».

della l.r. Abruzzo n. 8 del 2022 in contrasto con l'art. 117 Cost., commi 1 e 3 e in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, che conferma la linea della Corte illustrata nel paragrafo 5².

Per l'ambiente il Ministro della transizione ecologica ha adottato con proprio decreto la *Strategia nazionale per l'economia circolare* che prevede un nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti, incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclaggio, recupero e utilizzo di materie prime secondarie, la revisione del sistema di tassazione ambientale sui rifiuti volta a rendere il riciclaggio più conveniente del conferimento in discarica e dell'incenerimento su tutto il territorio nazionale, la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi, con la costituzione di un organo di vigilanza *ad hoc*, il sostegno agli strumenti normativi esistenti quali la legislazione sulla *end of waste* (nazionale e regionale) e i criteri ambientali minimi (CAM) negli appalti verdi, con particolare riferimento all'edilizia, al tessile, alle plastiche e ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), (M2C1-1) e (M2C1-13).

Sono state adottate, poi, sempre dal Ministero della transizione ecologica, per effetto dei decreti legge n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022, le misure per la piena capacità gestionale dei servizi idrici integrati con l'ausilio della digitalizzazione con lo scopo di migliorare il controllo da remoto e l'individuazione dell'estrazione illegale di acqua (M2C4-4) e (M2C4-27), mentre per il rischio idrogeologico, il legislatore ha previsto interventi di prevenzione e semplificazione delle procedure per finanziare i progetti, creare banche dati comuni per il dissesto e i flussi di informazioni. Infine, il Ministero della transizione ecologica ha realizzato la piattaforma *web* per la pubblicazione dei contenuti divulgativi⁵³ ed è stato sottoscritto un accordo con la RAI per la produzione di video-lezioni divulgative sui temi dell'ambiente⁵⁴.

8. - Considerazioni finali e sguardo alle prospettive. La difficile attuazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni ha sviluppato nel tempo un acceso dibattito in dottrina e in giurisprudenza, anche dopo la revisione costituzionale del 2001. Con quest'ultima si mirava a garantire, distribuendo le funzioni, più efficienza ed effettività dell'azione dei poteri coinvolti. Le sentenze, anche recentissime, della Corte costituzionale passate in rassegna in precedenza (nel par. 4) non hanno posto fine alla diatriba tra Stato e Regioni. In particolare, la Corte ha dichiarato illegittime le normative regionali che introducono regole non conformi a quelle statali e riducono la possibilità di realizzare impianti FER.

Parrebbe, in termini generali, che le Regioni non solo ritardino il processo di conversione e di produzione dell'energia, ma vengano meno anche al principio di massima diffusione degli impianti. L'intervento drastico e costante della Corte costituzionale vale al momento come monito a favorire lo sviluppo di tali impianti a non rallentarne la moltiplicazione.

Si è sottolineato in precedenza che le materie delle quali si tratta, di notevole rilevanza per il Paese, richiedono una disciplina omogenea ed indifferenziata su tutto il territorio nazionale, necessaria per garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, disciplina che solo una legislazione statale può meglio permettere di conseguire stabilendo criteri generali tecnico-costruttivi. Pertanto la ripartizione di competenze e le leggi dello Stato devono essere rispettate da tutti, per permettere che il territorio nazionale possa avere uno sviluppo omogeneo ed egualitario. Non può ovviamente ignorarsi che il ruolo delle Regioni, concorrente, è di integrazione e sinergia nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e, in questa prospettiva, con l'esigenza legittima di considerazione delle eventuali specificità del territorio. Un ruolo centrale potrebbe essere allora assunto dalla Conferenza Stato-Regioni.

52 Con il d.lgs. n. 199 del 2021 l'Italia ha dato definitiva attuazione alla direttiva europea 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. decreto *RED II*) che ha introdotto le comunità energetiche rinnovabili. Sul tema vedi ampiamente M.F. LUCENTE, *La comunità energetica dei cittadini*, in S. MONTICELLI - L. RUGGERI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, 40 ss.

53 [Www.culturaeconsapevolezza.mite.gov.it](http://www.culturaeconsapevolezza.mite.gov.it).

54 Italia Domani, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. e), del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, 5 ottobre 2022.

Per quanto riguarda l'installazione degli impianti di energia rinnovabile in aree agricole, il d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che gli impianti vadano realizzati in zone agricole individuate dai piani urbanistici, nel rispetto della classificazione delle tradizioni agroalimentari locali, delle produzioni DOP, IGP, STG, DOC, DOCG, della biodiversità e del patrimonio culturale del paesaggio rurale o nei terreni agricoli non più coltivati.

La legge esprime con chiarezza la necessità di compatibilità ambientale per detti impianti; a tal fine è richiesto che si proceda con un'analisi puntuale e non – come purtroppo in passato è stato lamentato – con luoghi comuni, generalizzazioni o frettolose semplificazioni.

Come ribadito dalle pronunce richiamate della Corte costituzionale, l'interesse alla realizzazione degli impianti non può considerarsi prevalente su quello alla tutela dell'ambiente e alla coltivazione. Infatti non si possono ridurre i terreni dediti alla coltura creando anche uno squilibrio tra i beni di prima necessità e l'energia. Ciò comprometterebbe il bilanciamento di interessi cui è istituzionalmente preposta l'autorità competente che rilascia il permesso. Anche a voler richiamare il dettato legislativo dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo il quale gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili «sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti», questo non ha carattere assoluto ma soggiace al principio del bilanciamento degli interessi, in relazione al quale l'autorità competente è tenuta a valutare il rilascio dell'autorizzazione.

Il settore delle energie rinnovabili registra ritardi nella programmazione, requisito fondamentale per realizzare progetti imprenditoriali.

La transizione energetica è una grande opportunità di sviluppo industriale, che a fronte di investimenti dello Stato, creerebbe occupazione e valore aggiunto industriale, tutelando la competitività delle imprese italiane con la decarbonizzazione.

L'apporto scientifico dei centri di ricerca e delle università potrebbe fornire un notevole contributo per la costruzione di un nuovo modello di produzione e di uso sostenibile dell'energia. Esso promuoverebbe processi di trasferimento di conoscenze verso gli imprenditori. Se i predetti imprenditori e centri di ricerca sviluppessero le forme di cooperazione si trasformerebbero i traguardi della ricerca tecnologica in oggetti di attività imprenditoriali diversificando l'approvvigionamento energetico. Lo sviluppo di tecnologie come quella idroelettrica, geotermica e bioenergetica non solo garantisce la produzione di energia elettrica ricavata da risorse rinnovabili e nazionali senza emissioni, ma assicura una produzione continua e regolare, indipendentemente dalle condizioni climatiche. Ciò segnala differenza rispetto ai casi dell'energia fotovoltaica ed eolica, le quali sono limitate dalla bassa densità energetica e sono con difficoltà programmabili, perché ma dipendono dalle condizioni climatiche rimanendo legate al succedersi delle stagioni.

La maggiore diffusione dell'energia fotovoltaica nel Paese, integrata e sostenuta da politica e finanza, potrebbe risultare la strategia corretta per contribuire in modo reale e concreto alla lotta contro il cambiamento climatico e la dipendenza da combustibili fossili e fonti energetiche più inquinanti e pericolose. Il mercato dell'energia fotovoltaica si colloca in Italia ancora indietro a quelli idroelettrico ed eolico, con difficoltà di mutamenti in assenza di un comportamento attivo delle Regioni. Significativi sono dati di Legambiente attestanti che «se anche solo il 50 per cento delle rinnovabili oggi sulla carta venisse realizzato, l'Italia avrebbe anche già raggiunto gli obiettivi climatici europei». In ogni caso per i parchi fotovoltaici non si potrà prescindere dall'impatto visivo per l'estensione della superficie dei pannelli sui terreni agricoli ed anche dalle conseguenze che gli impianti a terra potrebbero provocare, sulla fertilità dei terreni e sul loro valore fondiario, specialmente in caso di utilizzo prolungato nel tempo.

Investire nell'agrivoltaico conviene ad agricoltori e produttori di energia rinnovabile, ma soprattutto al Paese, impegnato secondo il REPowerEU all'installazione di 85 GW di nuova capacità entro il 2030. L'obiettivo è generare energia «pulita», usando al meglio la natura e superando l'errata percezione di una dicotomia «impianti fotovoltaici *versus* attività agricola», affinché i due mondi non siano contrapposti, ma parti di un percorso comune che può generare valore condiviso per tutti gli *stakeholder*.

Si è osservato che, anche se la recente citazione dell'ambiente nell'art. 41 Cost. in precedenza richiamata è rilevante, essa potrebbe trovare sinergie in un impatto reale tramite un piano strategico nazionale di economia circolare finalizzato alla riduzione del consumo delle risorse naturali, a cominciare dai rifiuti⁵⁵. L'aumento in qualità e quantità del riciclo di questi ultimi potrebbe aumentare la trasformazione in energia rinnovabile attraverso la realizzazione di impianti innovativi e sostenibili e proseguendo con la limitazione della dispersione delle acque a tutela e salvaguardia delle acque marittime e fluviali con l'efficientamento delle reti idriche. Infatti la siccità è un prossimo allarme ambientale. La semplice menzione della tutela ambientale nel testo costituzionale non basta a garantire che essa possa trovare, in futuro, una maggiore e migliore attuazione.

Il rispetto per l'ambiente deve essere, per altro verso, un valore per i cittadini che devono concorrere a formare un modello di società sicuro, pulito e vivibile. Per questo devono auspicarsi un cambio di mentalità e di una sensibilizzazione maggiore al rispetto dell'ambiente, valori da conservare e consegnare alle future generazioni.

Infine si segnalano i limiti e le difficoltà che impediscono la libera partecipazione dei cittadini alle comunità energetiche, quali la mancanza di conoscenza dei meccanismi che regolano il mercato dell'energia e il sistema energetico. Pare oggi insufficiente l'informazione sui vantaggi che le CER sono in grado di offrire superando le difficoltà dei cittadini a comprendere come esse funzionano, quali benefici economici e sociali possono apportare; ed è auspicabile una semplificazione delle lunghe e dispendiose procedure burocratiche.

Non occorre sottolineare ulteriormente che compito delle istituzioni è rafforzare conoscenza, motivazione e consapevolezza dei cittadini per ottenere un reale e consapevole coinvolgimento dei medesimi.

⁵⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SNA), *Economia Circolare e Sviluppo Sostenibile*, 2021.