
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 28 e 29 settembre 2023 Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana Giurisprudenza di interesse regionale. La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente
---	---	---

**GIURISPRUDENZA DI INTERESSE REGIONALE**  
**LA LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI PER LE ENERGIE RINNOVABILI**  
**TRA AUTONOMIE E TUTELA DELL’AMBIENTE**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente</b></p>
---	--	--

## **La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente**

### **1. Il quadro normativo internazionale ed europeo in materia di energie rinnovabili**

La disciplina relativa alla produzione di energia da fonti rinnovabili si caratterizza per una accentuata stratificazione normativa multilivello, che trova fondamento nel principio internazionale ed europeo del *favor* per le energie rinnovabili.


Con riguardo alla dimensione internazionale, si può rilevare come sin dal Protocollo di Kyoto del 1997, al quale ha aderito anche l’Italia, 192 Paesi si siano impegnati, prima entro il 2012, poi entro il 2020, a ridurre l’emissione di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>)<sup>1</sup> nell’ambiente al fine di contrastare il riscaldamento globale<sup>2</sup>.

Una delle strade scelte dall’Unione europea per la progressiva decarbonizzazione del settore energetico<sup>3</sup> è quella della sostituzione di fonti di

<sup>1</sup> A causa del riscaldamento globale e del cambiamento climatico, la transizione energetica intende limitare, anche attraverso strumenti giuridici, le emissioni antropiche di gas a effetto serra in atmosfera, in particolare di anidride carbonica. Il rapporto “*Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*” pubblicato nel febbraio del 2022 dall’organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, evidenzia che gli effetti del cambiamento climatico avanzano più rapidamente del previsto; sui fatti e dati che rendono ormai non più rinviabile la doverosa considerazione giuridica dei cambiamenti climatici si vedano: L. Butti, S. Nespore, *Il diritto del clima*, Milano-Udine, *Mimesis*, 2022, 15 ss.

<sup>2</sup> Per raggiungere l’obiettivo di riduzione delle emissioni sono previsti alcuni meccanismi flessibili quali il c.d. *Emission Trading Scheme*; cfr. decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47 di recepimento della direttiva UE 14 marzo 2018, n. 2018/410. Sulla conciliazione tra tutela dell’ambiente e industrie ad alta intensità energetica, si veda G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all’ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 1, 4 ss.

<sup>3</sup> Il termine decarbonizzazione significa letteralmente riduzione del carbonio e riguarda anche altri settori, come ad esempio quello dei trasporti — cfr. Titolo V (ENERGIA RINNOVABILE NEI TRASPORTI E CRITERI DI SOSTENIBILITA’ PER BIOCARBURANTI, BIOLIQUIDI E COMBUSTIBILI DA BIOMASSA) del decreto

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

produzione fossili con fonti rinnovabili, che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano almeno alla stessa velocità con cui vengono consumate o comunque non sono esauribili nella scala dei tempi umani, a differenza ad esempio del carbone o del petrolio<sup>4</sup>.


Appare significativo, inoltre, che “*lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili*” venga annoverato nell’articolo 194, paragrafo 1, lettera c), del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), tra le finalità dell’Unione nel settore dell’energia, a riprova della valenza strategica assunta dalle fonti rinnovabili come fattore di sviluppo sostenibile, non soltanto nella dimensione ecologica, ma anche in quelle sociale ed economica.

La politica europea fondata sulla promozione dell’energia rinnovabile si salda agli obiettivi già fissati in materia di lotta al cambiamento climatico<sup>5</sup>, e da ultimo stabiliti nel c.d *Green Deal*<sup>6</sup> che ha imposto a tutti gli Stati membri legislativo 8 novembre 2021, n. 199 — in quanto indica la conversione ad un sistema economico che riduca in modo sostenibile l’anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) fino alla sua privazione in futuro; la decarbonizzazione energetica è il processo che implica la riduzione nel tempo del rapporto tra le emissioni di gas serra di un singolo Paese, dovute all’utilizzo di materie prime necessarie al settore dell’energia, e la quantità di energia consumata nello stesso arco temporale.

<sup>4</sup> B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, 243.

<sup>5</sup> Nel Quadro per il Clima e l’Energia 2030, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un quadro politico per il clima e l’energia nel periodo dal 2020 al 2030*, del 22 gennaio 2014 COM(2014) 15, sono stati fissati tre obiettivi: di riduzione entro il 2030 di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, di produzione di una quota di energia almeno del 32 % proveniente da fonti rinnovabili e di miglioramento almeno del 32,5 % dell’efficienza energetica. Si può, inoltre, rilevare che già con l’adozione del Libro Bianco sull’energia nel 1997, nel quadro nelle politiche dell’Unione Europea “*la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello Comunitario, per motivi di sicurezza, diversificazione dell’approvvigionamento energetico, protezione dell’ambiente e coesione economica e sociale*”.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell’11 dicembre 2019, (COM) 2019 640 *final* – Il *Green Deal Europeo*. Cfr. anche il considerando n. 8 e l’articolo 3, par. 1, della direttiva UE 2018/2001. Con la comunicazione della Commissione europea del 10.1.2007 (COM) 2007 e con la direttiva 2009/28/CE (articolo 3), invece, si prevedeva l’obiettivo vincolante del 20% per la quota delle energie rinnovabili nel consumo energetico globale dell’Unione europea fino al 2020.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

dell'Unione di raggiungere entro il 2030 la quota di produzione di energia da fonti rinnovabili in misura pari ad almeno il 32 % sul consumo finale lordo, con la possibilità di una previsione al rialzo entro il 2023, insieme al risultato finale della neutralità climatica (zero emissioni di gas serra nette) entro il 2050.


La promozione delle energie rinnovabili in Europea costituisce, pertanto, fattore primario e decisivo della transizione ecologica, assumendo una dimensione multifunzionale. L'energia rinnovabile dovrà, infatti, apportare non soltanto benefici, come sopra accennato, nella prospettiva più strettamente ecologica, sotto il profilo della menzionata “decarbonizzazione” finalizzata all'azzeramento delle emissioni di gas serra derivanti dall'uso dei combustibili fossili, ma anche sul versante economico e sociale.

Più specificamente, si afferma che *“la transizione verso l'energia pulita dovrebbe coinvolgere i consumatori e andare a loro beneficio”*, nonché che *“è un'opportunità per espandere una attività economica sostenibile e che genera occupazione”*<sup>7</sup>.

Da ultimo, anche in relazione ed in risposta agli eventi bellici più recenti, ai quali sono seguiti gli inizi di una crisi energetica in grado di coinvolgere numerosi paesi dell'Unione Europea, la valenza strategica dell'energia rinnovabile si è ulteriormente estesa facendo assumere alla politica europea di promozione delle fonti alternative anche l'obiettivo della riduzione della dipendenza degli Stati dalle linee di approvvigionamento estero di gas e di petrolio.

Nel solco delle politiche di promozione dell'energia pulita e di riduzione delle emissioni di gas serra rientrano le normative del biennio 2018-2019,

<sup>7</sup> Cfr. i Punti 2.1.2 e 2.1.3 del *Green Deal* Europeo. Si afferma inoltre che *“Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla leadership tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione”* e che proprio considerando il coinvolgimento di PMI locali nella produzione di energia rinnovabile, *“sono rilevanti le possibilità di sviluppo delle imprese locali, di crescita sostenibile e di occupazione di alta qualità”*; così i considerando nn. 3 e 61 della direttiva UE 2018/2001.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente</b></p>
---	--	--

comprese nel c.d. *Clean Energy for all Europeans Package*<sup>8</sup>, il pacchetto di direttive europee per la promozione ed implementazione di un mercato energetico sicuro, efficiente e sostenibile che dovrebbe supportare l’Unione nel raggiungimento degli obiettivi dettati dall’Accordo di Parigi<sup>9</sup>, ratificato dalla stessa Unione europea il 5 ottobre 2016, e che rappresenta un valido esempio di sinergia tra normativa internazionale e comunitaria, sottesa al *favor* per le fonti di energia rinnovabile.

Secondo il modello di *governance* delineato già a partire dal regolamento UE 2018/1999<sup>10</sup>, ciascuno Stato membro è tenuto a raggiungere gli obiettivi comuni tramite la fissazione di propri *target* entro il 2030, predisponendo Piani nazionali integrati per l’energia e il clima.


Nel 2021 l’Unione europea ha adottato il nuovo pacchetto “*Fit for 55*”<sup>11</sup> volto a rafforzare il *target* di riduzione delle emissioni di anidride carbonica al 2030 al 55% rispetto ai livelli del 1990, e, al contempo, ad aumentare gli obiettivi relativi alla quota di energia prodotta da fonti rinnovabili al 40%, accrescendo la percentuale di efficienza energetica per il consumo di energia finale e primaria tra il 36% e il 39% entro il 2030.

<sup>8</sup> Il *Clean energy package* è costituito dai Regolamenti (UE) 2018/1999, 2019/941, 2019/942, 2019/942 e dalle direttive (UE) 2018/844, 2018/2001, 2018/2002 e 2019/944, pubblicati da ultimo nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea il 14 giugno scorso. Per un commento del pacchetto normativo, si veda P. BERTOLINI, A. GEMMO, *Clean Energy Package – La transizione verso l’Unione dell’energia*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, numero 3/4 - Luglio/Agosto 2019, pp. 1-18, disponibile al seguente *link*: [https://rgaonline.it/wp-content/uploads/2019/07/Bertolini\\_Clean-Energy-Package.pdf](https://rgaonline.it/wp-content/uploads/2019/07/Bertolini_Clean-Energy-Package.pdf).

<sup>9</sup> Obiettivi tra i quali spicca quello di mantenere l’aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 °C rispetto al periodo preindustriale e proseguire gli sforzi puntando alla limitazione dell’aumento della temperatura a 1,5 °C, riconoscendo che ciò ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2018, sulla *governance* dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>11</sup> Il pacchetto composto da tredici proposte normative sull’energia e il clima è stato presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

Tanto premesso, il già menzionato quadro europeo ha condotto all'introduzione nel nostro ordinamento di un principio, desumibile proprio dalle disposizioni europee, tra cui la predetta direttiva 2018/2001/UE, definito “*di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile*”<sup>12</sup>.

Tale principio viene elevato a principio fondamentale di “*preminente rilievo*”<sup>13</sup> anche nella legislazione statale e, nella sua dimensione multifunzionale (ecologica, economica, sociale *etc ...*)<sup>14</sup>, e assume particolare importanza poiché suscettibile di condizionare direttamente le scelte decisionali, di carattere legislativo o amministrativo (programmatorio/regolatorio, pianificatorio, esecutivo *etc...*) nei diversi livelli di governo, imponendo l'adozione di misure di semplificazione nella normativa sull'autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Proprio in tale prospettiva, la disciplina degli impianti di produzione di energia rinnovabile è stata interessata da interventi normativi di riforma, che hanno introdotto elementi di novità nei procedimenti di localizzazione e di autorizzazione degli impianti, che meritano di essere esaminati.


Come si vedrà, la disciplina sulla localizzazione degli impianti di energia rinnovabile è orientata nel senso di contribuire all'affermazione del principio di massima diffusione della medesima, con risultati di netta prevalenza rispetto a tutti gli altri interessi coinvolti. Lo dimostrano le scelte legislative operate sul tema, specialmente alla luce delle più recenti modifiche intervenute, di cui si tenterà di fornire una breve analisi, anche al fine di tracciare talune riflessioni sui temi della distribuzione delle funzioni

<sup>12</sup> In riferimento al principio di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili si veda C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2014, Vol. I, p. 520 e ss.

<sup>13</sup> Corte cost., 23 marzo 2021, n. 46, in *Foro amm.*, 2021, 10, p. 1405. Si veda anche Corte cost. 15 aprile 2019, n. 86, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2019, 2, p. 1008.

<sup>14</sup> Come si legge nel Piano per la transizione ecologica approvato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica, con “*la crescita del settore delle rinnovabili e dell'efficienza energetica (7-8 GW di capacità installata annua nei prossimi 10 anni) verrà accompagnata da un innalzamento del PIL dello 0,5% e ad un aumento dell'occupazione del 2,5%-3% all'anno, concentrati nel settore edilizio, dei trasporti e dell'energia rinnovabile. Al 2050, l'impatto in termini di PIL potrebbe essere del 2-3.5%51, accompagnato da una crescita dell'occupazione del 1.5-1.9%*”.



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023  Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana  Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b>
---	---	---

amministrative tra i vari livelli di governo e delle procedure sull'individuazione delle aree idonee (e non idonee) alla localizzazione degli impianti e sulla relativa autorizzazione.


Tale materia della localizzazione ha costituito (e costituisce), infatti, un terreno di vivace confronto dialettico tra Stato e Regioni<sup>15</sup>, poiché in esso si fronteggiano l'interesse energetico declinato, appunto, nel principio di massima diffusione dell'energia rinnovabile, l'interesse "sensibile" alla tutela dell'ambiente e l'interesse, altresì "sensibile", alla tutela del paesaggio.

**La complessità dei rapporti tra interessi si aggrava, inoltre, anche in virtù dell'assetto delle competenze legislative ripartite tra Stato e Regioni. Infatti, mentre la disciplina del regime abilitativo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabile rientra nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni da parte dell'articolo 117, terzo comma, Cost.; la disciplina della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (articolo 117, comma secondo, lett. s), nella quale pure converge la materia dell'energia rinnovabile, compete in via esclusiva allo Stato.**

La questione della dialettica tra i diversi interessi si complica se si considera che anche un modello produttivo, sostenibile e a carattere rigenerativo, come quella dell'energia rinnovabile, ha comunque degli impatti sull'ambiente, benché (forse) non paragonabili a quelli determinati dalla produzione di energia da combustibili fossili in termini di inquinamento atmosferico. Agli indubbi benefici portati dall'energia rinnovabile, in termini ecologici (meno scarti e rifiuti, meno emissioni di gas serra ...) ed economici (risparmio conseguente al mancato utilizzo delle fonti fossili, riduzione della spesa energetica nel lungo termine *etc.*...), si affiancano anche taluni costi.

È, infatti, indubbio che lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile (in tutte le sue declinazioni eolica, solare, idroelettrica *etc.*) presuppone l'installazione di voluminose e ben visibili infrastrutture che, se non ben

<sup>15</sup> V. A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte Costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 2012, 5, pp. 569 ss.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

insediate nel contesto di riferimento, rischiano di costituire un fattore di evidente discontinuità, se non di autentico degrado, per le bellezze naturali, in grado di compromettere i valori estetici, identitari e culturali espressi dal territorio.

## **2. Le fonti rinnovabili di energia nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli obiettivi per l'attuazione della transizione energetica: il ruolo dello Stato e delle Regioni e Province Autonome**

Nel quadro giuridico ordinamentale lo sviluppo delle fonti rinnovabili è ritenuto uno degli strumenti più rilevanti ai fini del raggiungimento della transizione energetica.

In Italia, già nel gennaio 2020 era stato adottato il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), con previsione di obiettivi nazionali al 2030 con riguardo all'incremento dell'energia da fonti rinnovabili, efficientamento energetico, riduzione delle emissioni di gas serra e aumento della interconnettività elettrica<sup>16</sup>.

Inoltre, la Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, pubblicata a gennaio 2021<sup>17</sup>, estendeva lo sviluppo di fonti e vettori più puliti quali l'elettrico e le rinnovabili, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050.


Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione dal Consiglio dell'Unione europea<sup>18</sup>, definisce, a sua

<sup>16</sup> Predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: PNIEC\_finale\_17012020.pdf (mise.gov.it).

<sup>17</sup> Disponibile al link: [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/lts\\_gennaio\\_2021.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf).

<sup>18</sup> Proposta di Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Bruxelles, 22.6.2021 COM (2021) 344 final 2021/0168. La decisione ha recepito la valutazione e proposta della Commissione europea. Il Piano è uno strumento per accedere alle risorse finanziarie stanziare dall'Unione europea nell'ambito del *Next Generation EU* (quale strumento temporaneo di ripresa e rilancio economico europeo volto a risanare le perdite causate dalla pandemia) e la disciplina dei piani nazionali è contenuta nel Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo



	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente</b></p>
---	--	--

volta, obiettivi e traguardi, in relazione a ciascun investimento e riforma, al cui conseguimento entro tempi di attuazione stringenti è subordinata l’assegnazione delle risorse ivi previste.

Le misure previste dal PNRR si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo per lo sviluppo futuro: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Numerose misure riguardano la materia energia e sono principalmente allocate nella missione due, denominata «*Rivoluzione verde e transizione ecologica*», che prevede investimenti in materia di «*economia circolare e agricoltura sostenibile*», «*tutela del territorio e delle risorse idriche*», «*efficientamento energetico<sup>19</sup>*», «*energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile<sup>20</sup>*».

Quest’ultima contempla una serie cospicua di interventi, quali lo sviluppo della filiera dell’idrogeno, delle reti e infrastrutture di ricarica per la mobilità elettrica, il potenziamento della capacità delle reti elettriche, della loro affidabilità, sicurezza e flessibilità e il ricorso alle fonti rinnovabili di energia. Complessivamente a tali investimenti il PNRR assegna 15,9 miliardi di euro.


**Con riferimento al ruolo dello Stato**, esso esercita una funzione programmatoria in ordine alla definizione della politica energetica nazionale. Il citato Regolamento UE n. 2018/1999 prevede che entro il 31 dicembre 2019, e quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l’energia e il clima (art. 3).

Con specifico riferimento all’energia rinnovabile, compresa nella dimensione “decarbonizzazione”, al fine di conseguire il già menzionato obiettivo

per la ripresa e la resilienza. Sulla natura giuridica del PNRR, anche in relazione al sistema delle fonti si vedano: M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere giuridico*, 2021, pp. 1025 ss.; D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), pp. 34 ss.

<sup>19</sup> Attraverso l’incremento del livello di efficienza degli edifici pubblici e privati e la promozione di un teleriscaldamento efficiente (Componente C3, M2C3).

<sup>20</sup> Sono previsti interventi per incrementare il ricorso alle rinnovabili, alla mobilità sostenibile e alla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l’avvio dell’adozione di soluzioni basate sull’idrogeno (Componente C2, M2C2).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

vincolante dell'Unione di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030 di cui all'articolo 3 della direttiva (UE) 2018/2001, deve essere fissato un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030, seguendo una precisa traiettoria indicativa fissata nell'articolo 4 del Regolamento n. 2018/1999.

L'Italia ha, in tal senso, adottato il proprio Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), come visto.

Anche le Regioni, le Province e i Comuni sono variamente coinvolti nell'esercizio delle rispettive funzioni programmatiche.


**Con riguardo alle Regioni**, l'articolo 5, comma secondo, della legge 9 gennaio 1991, n. 10 prevede l'adozione da parte delle Regioni, d'intesa con gli enti locali, di un **piano relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia**.

Tale piano deve contenere il bilancio energetico regionale o provinciale, l'individuazione dei bacini energetici territoriali, la localizzazione e la realizzazione degli impianti di teleriscaldamento, l'individuazione delle risorse finanziarie da destinare alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia, la destinazione delle risorse finanziarie per gli interventi di risparmio energetico, la formulazione di obiettivi secondo priorità di intervento, nonché le procedure per l'individuazione e la localizzazione di impianti per la produzione di energia fino a dieci megawatt elettrici per impianti installati al servizio dei settori industriale, agricolo, terziario, civile e residenziale, nonché per gli impianti idroelettrici (art. 5, comma 3).

**Inoltre**, sempre sotto un profilo programmatico, al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali, di estrema importanza è la **fissazione e ripartizione degli obiettivi e delle quote di installazione di impianti di energia rinnovabile tra le Regioni**, il c.d. *burden sharing*, che l'articolo 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387<sup>21</sup> affida alla Conferenza

<sup>21</sup> Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità* – Articolo 10 *Obiettivi indicativi regionali*

1. *La Conferenza unificata concorre alla definizione degli obiettivi nazionali di cui all'articolo 3, comma 1 e ne effettua la ripartizione tra le regioni tenendo conto delle*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

**unificata “tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale”.**

L'atto che definisce e quantifica gli obiettivi intermedi e finali, che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali, è un decreto del Ministero dello sviluppo economico<sup>22</sup>.

Le Regioni (e tutti gli altri enti locali) devono assolvere all'obiettivo di produzione di energia rinnovabile, che riflette anche gli obblighi assunti dallo Stato sul piano internazionale, e che vincola nel risultato (32 % di energia rinnovabile sul consumo lordo di energia nel 2030) le decisioni programmatiche degli enti.


### **3. La localizzazione degli impianti tra interessi generali e locali: ruolo delle regioni e semplificazione delle procedure amministrative**

La dialettica tra i diversi interessi energetico, ambientale e paesaggistico (sopra accennata) conferma l'importanza delle scelte legislative nella definizione delle funzioni di pianificazione, programmazione ed esecutive, allocate tra i diversi organi di governo, nella localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

*risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale.*

*2. La Conferenza unificata può aggiornare la ripartizione di cui al comma 1 in relazione ai progressi delle conoscenze relative alle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale e all'evoluzione dello stato dell'arte delle tecnologie di conversione. 3. Le regioni possono adottare misure per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, aggiuntive rispetto a quelle nazionali.*

<sup>22</sup> L'ultimo decreto adottato è il decreto del MiSE del 15 marzo 2012. L'articolo 37, comma 6, del decreto legislativo n. 28 del 2011 prevedeva che: “Con decreto del Ministro dello sviluppo economico [...] sono definiti e quantificati gli obiettivi regionali in attuazione del comma 167 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni”; l'art. 2, comma 167 stabilisce che “Il Ministro dello sviluppo economico [...] emana [...] 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 per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea...”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023  Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana  Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente</b>
---	---	---

Invero, il giusto equilibrio tra i diversi interessi generali, da quello energetico, a quello ambientale, a quello paesaggistico-culturale, nonché degli interessi delle comunità e degli enti locali, deve realizzarsi con la tecnica del bilanciamento<sup>23</sup>, che presuppone una valutazione integrata di tutti gli interessi coinvolti escludendo che a uno di essi si riconosca assoluta primazia rispetto agli altri.

In particolare, analizzando il regime normativo degli impianti di produzione di energia, si può rilevare come il risultato della soluzione del conflitto tra interessi si ottenga, innanzitutto, privilegiando strumenti, quali la pianificazione e la programmazione.

Questi ultimi mirano, infatti, ad anticipare, in una fase “a monte”, la composizione degli interessi, ponendosi prima della fase autorizzativa dell’impianto di energia rinnovabile, che invece è collocata “a valle”.

In secondo luogo, nel settore dell’energia rinnovabile, le scelte legislative si caratterizzano per l’utilizzo di strumenti di semplificazione<sup>24</sup> e misure dirette ad accelerare e concentrare le decisioni finali, con lo scopo di risolvere i delineati conflitti tra interessi contrapposti nella fase decisionale.


Nella logica della promozione del principio di massima diffusione dell’energia rinnovabile, sovente, tuttavia, risulta attenuato il livello di tutela degli altri interessi (ambientale, paesaggistico etc.).

**In materia, la semplificazione è attuata con lo strumento dell’autorizzazione “unica”<sup>25</sup>, previsto dall’articolo 12 del citato decreto**

<sup>23</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, fasc. 4, pp. 889 e ss. Sulla nozione, si veda A. MORRONE, voce *Bilanciamento* (giustizia cost.), in *Enc. dir., Annali*, volume II, tomo II, Milano, 2008, p. 202.

<sup>24</sup> L’esigenza di semplificazione dei procedimenti autorizzatori come necessario strumento per soddisfare il preminente principio della massima diffusione delle energie rinnovabili è posta in evidenza anche dalla Corte costituzionale ( si vedano le sentenze 22 ottobre 2020, n. 237, 22 maggio 2019, n. 148, 20 giugno 2018, n. 177, e 3 dicembre 2012, n. 275).

<sup>25</sup> Sul tema dell’autorizzazione unica cfr., ex multis, M. T. RIZZO, *Le fonti rinnovabili e l’autorizzazione unica*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 2014, 5, pp. 1136 e ss.; S.M. SAMBRI, *La realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate*, in E. PICOZZA – S.M. SAMBRI (a cura di), *Diritto dell’energia*, Padova, 2015, pp. 563 e ss.; G. M. CARUSO, *Fonti energetiche rinnovabili*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, pp. 471 e ss. I.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

**legislativo n. 387/2003<sup>26</sup>, che unifica tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione e la gestione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, fino a comprendere gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, della variante urbanistica e dell'apposizione del vincolo di esproprio.**

Ciò all'esito di un procedimento contestuale nel quale sono concentrate le valutazioni e le determinazioni delle diverse amministrazioni tramite il ricorso alla conferenza di servizi.


Al procedimento amministrativo "unico" di cui all'art. 12, decreto legislativo n. 387 del 2003 si affiancano, inoltre, gli altri due moduli procedurali, utilizzabili, a seconda del livello dell'impianto, per il rilascio del titolo abilitativo alla costruzione, installazione ed esercizio dell'impianto di energia rinnovabili:

- la procedura abilitativa semplificata (articolo 6, commi da 1 a 10 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28)
- e
- la comunicazione al Comune, regolata dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011<sup>27</sup>;

Con riguardo alle scelte pianificatorie, si pone più propriamente il problema della localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

<sup>26</sup> Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 – Articolo 12 – “Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative”.

<sup>27</sup> Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 – Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE. L'articolo 6 disciplina la “Procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti alimentati da energia rinnovabile”. Il comma 11 di tale articolo dispone: “La comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della comunicazione di cui al precedente periodo ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche, fermi restando l'articolo 6-bis e l'articolo 7-bis, comma 5”. (comma così modificato dall'articolo 56, comma 1, della legge n. 120 del 2020).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

L'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 rinvia alle sopra citate linee guida ministeriali, adottate in Conferenza unificata, la definizione del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

In attuazione di tali linee guida *“volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio”*<sup>28</sup>, è demandata alle “sole” Regioni (e Province autonome) l'indicazione (in negativo) di aree e siti “non idonei” alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Tale disciplina va, tuttavia, coordinata con l'articolo 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 che ha previsto l'individuazione (questa volta in positivo) da parte delle Regioni dei siti “idonei” per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.


Il sistema della definizione “in negativo” da parte delle Regioni delle aree non idonee è delineato in modo tale da incanalare funzionalmente le decisioni regionali orientandole *“Al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”*; si stabilisce infatti che: *“L'individuazione delle aree e dei siti non idonei 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”*.

Sullo sfondo, si avverte l'importanza degli obiettivi *“di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili [...] congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)”*. Si desume, dunque, che su un piano funzionale, nelle scelte localizzative, le Regioni sono chiaramente vincolate a rispettare gli obiettivi di produzione di energia rinnovabile stabiliti negli atti di programmazione, in coerenza con gli impegni assunti a livello europeo (e in senso più ampio a livello internazionale).

Le scelte regionali devono, inoltre, rispettare la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (il c.d. *burden sharing* sopra

<sup>28</sup> Così, l'articolo 1.2 delle Linee guida del 10.9.2010, secondo cui *“Le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili”*.



	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell’ambiente</b></p>
---	--	--

menzionato), con la quale devono conciliarsi le altre politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio.

*“Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell’ambito dell’atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati”* (punto 17.2 delle linee guida del 10.9.2010).

Il quadro descritto conduce a concludere che, nelle decisioni pianificatorie, l’interesse pubblico primario diventa quello (energetico) alla installazione degli impianti di energia rinnovabile, secondo un paradigma di “localizzazione di risultato”<sup>29</sup>.


Il quadro sopra delineato va coordinato con il predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, che introduce una disciplina per l’individuazione (in positivo) di superfici e aree idonee per l’installazione degli impianti di energia rinnovabile.

**L’area idonea è definita come quell’area “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”** (art. 2, lett. ggg), d.lgs. n. 199 del 2021).

Le aree idonee a localizzare gli impianti di produzione di energia rinnovabile sono individuate per legge dalle Regioni (art. 20, comma 4) conformemente ai principi e ai criteri omogenei stabiliti da uno o più decreti ministeriali, che *“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, 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”* (articolo 20, comma 3).

In sede di individuazione delle aree idonee devono essere rispettati *“i principi della minimizzazione degli impatti sull’ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del*

<sup>29</sup> M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Rivista quad. dir. amb.*, 1, 2012, 25 e ss.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

*raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo”.*

Nelle more dell’individuazione delle superfici idonee sono comunque considerate aree idonee per legge i siti e le aree elencati nel comma 8 dell’articolo 20.

Il carattere innovativo del nuovo regime di individuazione delle “*aree idonee*” è evidente sotto differenti angolazioni.


Innanzitutto, la definizione delle aree idonee, e soprattutto quelle così definite *ex lege*, dovrebbe offrire una maggiore certezza nei rapporti tra amministrazione e privati, consentendo di valutare, a priori e con un certo grado di omogeneità su tutto il territorio nazionale, le possibilità localizzative di un impianto di energia.

D’altra parte, proprio l’articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199 del 2021 fa espresso riferimento alla fissazione di principi e criteri “omogenei”. **L’individuazione a monte e per legge di un’area idonea dovrebbe quindi impedire che, nel procedimento autorizzativo a valle, si rimetta in discussione il medesimo profilo localizzativo circa l’idoneità dell’area, evitando così un inutile duplicazione di valutazioni procedurali, dalla fase legislativa a quella decisionale, che contrasterebbe peraltro anche con il divieto di aggravamento del procedimento e con le esigenze di celerità che dovrebbero presidiare la materia in questione.**

Inoltre, nelle more dell’individuazione di un’area idonea, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile (art. 20, comma 6).

**È significativo 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*” (art. 20, comma 7).**

Si tratta di una disposizione che tenderebbe a riaffermare proprio il principio di “generale idoneità” di tutto il territorio nazionale all’installazione degli impianti di energia rinnovabile.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--


Inoltre, in via residuale, e sempre nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni, sono considerate per legge comunque idonee anche tutte le altre aree *“che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 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 sette chilometri per gli impianti eolici e di un chilometro per gli impianti fotovoltaici”* (lett. c-quater, del comma 8 dell'art. 20).

Anche questa disposizione conferma, pertanto, il deciso *favor* per il principio della massima diffusione dell'energia rinnovabile.

#### **4. La giurisprudenza di merito in materia di localizzazione delle energie rinnovabili: estremi essenziali di alcune recenti pronunce**

##### **a) T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 02/02/2023, n. 299**


È illegittimo il provvedimento comunale reiettivo di un'istanza di autorizzazione alla costruzione di un impianto fotovoltaico in area agricola e nullo il Regolamento comunale nella parte in cui ha individuato le zone idonee e quelle inidonee all'installazione degli specifici impianti fotovoltaici per difetto assoluto di potere, in quanto il Comune non può precludere l'installazione di impianti fotovoltaici in area agricola in ragione della mera destinazione del sito; infatti, non sussiste potestà regolamentare del Comune, anche se facente parte di una Regione a Statuto speciale, come la Sicilia — che pur non ha ancora adottato lo specifico atto di individuazione delle aree non idonee, quanto agli impianti fotovoltaici — in ordine alla individuazione delle zone idonee o inidonee all'installazione di impianti fotovoltaici, poiché il relativo potere è attribuito alle Regioni le quali, in tale ambito, scontano, peraltro, specifici limiti stabiliti dalla Linee guida statali del 10 settembre 2010, da leggersi oggi, *in parte qua*, alla luce dell' art. 20 del d.lgs. 199 del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023  Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana  Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b>
---	---	---

2021, ove si stabilisce 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*”.

**b) T.A.R Puglia, Lecce, Sez. II, 22 luglio 2022 n. 1267**

16. Non possono essere sottaciuti gli obiettivi di politica energetica che lo Stato si è prefisso di realizzare con l’approvazione del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR). In particolare, un apposito settore di intervento è dedicato all’agrovoltaico. Vi si afferma che il Governo punta all’implementazione “... di sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l’utilizzo dei terreni dedicati all’agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte”. All’evidenza, il settore dell’agrovoltaico costituisce oggetto di specifico studio e attenzione da parte del Governo centrale e regionale, nella consapevolezza che il bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale (l’interesse alla tutela del paesaggio rurale, da un lato; l’interesse all’implementazione di sistemi di approvvigionamento di energia da fonti alternative a quelle fossili) non si attua mediante la semplicistica “opzione zero” (no agli impianti F. su di una determinata area), ma comporta l’interrogarsi sulla possibilità di coniugare le esigenze agricole con quelle della produzione di energia da fonti “pulite”. Ma, se così è, non si comprende la scelta delle Amministrazioni coinvolte, le quali senza interrogarsi (se non in maniera generica e marginale) sui benefici dell’impianto in esame, hanno attribuito peso decisivo alla modifica della trama agricola di riferimento. Trama agricola di tipo sostanzialmente astratto (come sopra detto, non emerge dall’atto impugnato, né dai presupposti pareri, quali sarebbero le colture in atto, che il progetto in esame contribuirebbe a far cessare), e comunque, con una previsione futura (c.d. outlook) decisamente al ribasso, stante l’aggravarsi di sempre più marcati fenomeni di siccità, che interessano porzioni sempre più estese di territorio.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

**c) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 7 luglio 2022 n. 1630**

L'individuazione delle aree "non idonee" all'installazione di specifiche tipologie di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile — che le Regioni e le Province autonome possono effettuare ai sensi dell'art. 12, comma 7, d. lgs. n. 387/2003 e delle relative Linee guida di cui al d. min. 10 settembre 2010 — non si configura come un impedimento assoluto, ma come una valutazione "di primo livello" che impone di valutare in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa ritenersi realizzabile.


**d) T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 11 aprile 2022 n. 586**

7.4. Nel caso di specie:

- vi è sostegno al settore agricolo (cfr. accordi quadro stipulati dalla ricorrente con aziende agricole locali, aventi ad oggetto la coltivazione delle aree interessate dall'impianto in esame);
- vi è valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali (le colture leguminose, nonché quelle del peperone, del pomodoro e del melone, fanno parte da tempo immemorabile delle tradizioni agroalimentari del Sud d'Italia, e della Puglia in particolare).

7.5. Ebbene, a fronte di tali soluzioni creative, volte a coniugare esigenze imprenditoriali (in un settore, peraltro, assolutamente cruciale per l'intera economia nazionale, quale quello dell'approvvigionamento di fonti energetiche "pulite", che non utilizzano cioè il procedimento di estrazione del carbon-fossile) con la tutela delle realtà agro-alimentari, costituiva preciso onere dell'Amministrazione motivare in maniera analitica le ragioni di non compatibilità dell'intervento con la trama agricola di riferimento, non potendosi la stessa trincerare dietro la semplicistica circostanza dell'alterazione della "texture agricola", quasi che tale "texture" sia uno stigma che impedisca - oggi e per il futuro - ogni e qualsivoglia trasformazione del territorio, pur con la salvaguardia e gli accorgimenti prima detti.

Invece, non solo è mancato il necessario approfondimento istruttorio sul punto in esame (compatibilità del progetto agri-voltaico con la trama agricola di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data: Roma, 29 settembre 2023</p> <p>Autore: Avv. Giuseppina Agata Di Guardo – Ufficio Legislativo e Legale Presidenza della Regione Siciliana</p> <p>Titolo relazione: <b>Giurisprudenza di interesse regionale - La localizzazione degli impianti per le energie rinnovabili tra autonomie e tutela dell'ambiente</b></p>
---	--	--

riferimento), ma l'atto impugnato (e prima di essi, gli impugnati pareri della Regione e della Soprintendenza) sconta l'errore di fondo dell'assimilazione dell'impianto agri-voltaico a quello fotovoltaico tout court. Si parla, invero, di "impianto fotovoltaico di grandi dimensioni", nonché di impianto "posizionato a terra".

9. A rendere ancor più distonici gli atti impugnati con la trama ordinamentale di riferimento è il loro contrasto con gli obiettivi pur formalmente declamati in subiecta materia dalla Regione a livello generale. Ci si riferisce, sotto tale profilo, alla DGR n. 1424/18, di aggiornamento del Piano energetico Ambientale Regionale (PEAR), con la quale la Regione ha dichiarato di voler adottare: "una strategia per l'utilizzo controllato del territorio anche a fini energetici facendo ricorso a migliori strumenti di classificazione del territorio stesso, che consentano l'installazione di impianti fotovoltaici senza consentire il consumo di suolo ecologicamente produttivo e, in particolare, senza precludere l'uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)" (...)

Dunque, da un lato la Regione ha dichiarato il proprio favore - o comunque, la sua non pregiudiziale ostilità - nei confronti di impianti F. che non precludano "... l'uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)", e sotto altro profilo essa ha individuato quelle agricole come aree sostanzialmente inidonee all'allocazione di detti impianti, anche qualora si tratti - come appunto nel caso di specie - di impianti rialzati da terra, e di impianti che non precludono in alcun modo le normali coltivazioni agricole.

È pertanto evidente, anche sotto tale profilo, l'intrinseca contraddittorietà degli atti impugnati con un atto di indirizzo e programmazione (la cennata DGR n. 1424/18), a contenuto sostanzialmente opposto, adottato dallo stesso ente (la Regione Puglia) che ha espresso pareri negativi all'installazione dell'impianto in esame in area agricola.