



2024 FASCICOLO II

**Sara Scazzola**

**Il rapporto tra la transizione energetica e il patrimonio culturale: un bilanciamento di interessi**

10 giugno 2024

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



**Sara Scazzola**  
**Il rapporto tra la transizione energetica e il patrimonio culturale:  
un bilanciamento di interessi\***

SOMMARIO: 1. Premessa: l'impatto del cambiamento climatico sul patrimonio culturale. – 2. Nozione di ambiente e tutela costituzionale: il nuovo art. 9 della Costituzione. – 3. Il bilanciamento di interessi nel rapporto tra la tutela del patrimonio culturale e la transizione energetica. – 4. Le questioni assunte all'esame della giurisprudenza più recente. – 5. La semplificazione delle procedure di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile nei centri storici. – 6. Osservazioni conclusive.

**ABSTRACT: *The essay delves into the intricate relationship between the energy transition, with particular emphasis on the increase in renewable energy production, and the preservation of cultural heritage and landscapes. Despite the close interconnection between the two interests, it is observed that they can generate conflicts. Therefore, since the reform of Article 9 of the Constitution has enshrined both as fundamental principles of the legal system, it is necessary to identify a fair balance between them, to prevent the absolute prevalence of one over the other.***

*1. Premessa: l'impatto del cambiamento climatico sul patrimonio culturale*

Il cambiamento climatico costituisce un elemento chiave di connessione tra la transizione energetica e il patrimonio culturale<sup>1</sup>, con la conseguenza che il decisore pubblico risulta sempre più coinvolto in procedimenti che richiedono un bilanciamento fra i due interessi.

Non per nulla, da un lato la transizione energetica, in particolare l'aumento della produzione di energia rinnovabile, costituisce uno degli strumenti principali di contrasto al cambiamento climatico; dall'altro, quest'ultimo rappresenta un importante pericolo per il patrimonio culturale.

Una prova della menzionata connessione tra il patrimonio culturale e il clima si può individuare a partire dall'analisi delle strategie di protezione, controllo e prevenzione del danno per la conservazione del patrimonio culturale stesso. Queste, infatti, valutano la vulnerabilità e i rischi cui il patrimonio culturale è soggetto e individuano proprio nei fenomeni dovuti al cambiamento climatico alcuni tra i fattori principali di degrado<sup>2</sup>.



\*1 contributo sottoposto a referaggio

Sara Scazzola è Borsista di ricerca Unige - progetto RAISE, Tirocinante del TAR Liguria.

<sup>1</sup> Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici, i primi indicati all'art. 10, i secondi all'art. 134 del d.lgs. n. 42/2004. Cfr. T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001; M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004; M.A. SANDULLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giuffrè, 2019, art. 2 a cura di G. SEVERINI, art. 10 a cura di G. Morbidelli, art. 134 a cura di M.C. Cavallaro.

<sup>2</sup> Nel Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, cd. "PNACC", le principali criticità correlate al cambiamento climatico sono state riassunte in: «aumento degli eventi estremi di piovosità e delle temperature che con l'alternarsi di bagnatura ed essiccazione dei suoli aumentano il rischio di cedimento del terreno ed



In particolare, l'acqua<sup>3</sup> ha un ruolo predominante tra i fattori di rischio per il patrimonio culturale; infatti, i sempre più frequenti eventi meteorologici estremi, quali piogge intense e alluvioni, possono danneggiare strutturalmente gli edifici storici, specialmente per quanto riguarda gli elementi ornamentali, quali guglie, sculture e finiture<sup>4</sup>. Inoltre, l'irregolarità delle precipitazioni piovose può aumentare il pericolo di frane anche in aree interessate dalla presenza di beni culturali architettonici, monumentali e archeologici<sup>5</sup>. Un ulteriore fattore rilevante riguarda l'innalzamento del livello del

---

accelerano il degrado delle strutture murarie; precipitazioni intense e frequenti che provocano una maggiore erosione dei siti archeologici e dannose inondazioni con effetti diretti sugli insediamenti storici; cambiamenti del regime idrologico e idrogeologico che mettono a rischio il patrimonio archeologico sepolto e gli insediamenti storici; cambiamenti nei modelli vegetazionali e correlato proliferare di specie invasive che minacciano l'integrità dei resti archeologici e dei paesaggi storici; aumento delle temperature che rende alcune piantagioni di specie arboree, storicamente autoctone, difficile da conservare; cambiamenti climatici con effetti sulla proliferazione di parassiti che minacciano l'integrità del patrimonio storico e dei paesaggi, in particolare in ambito agricolo; riduzione della copertura nevosa, ritiro dei ghiacciai che determinano dissesto e degrado del paesaggio; innalzamento del livello del mare e aumento delle tempeste che mettono in serio pericolo paesaggi storici, strutture, edifici e aree archeologiche nelle aree costiere; effetti legati al maladattamento, ovvero l'attuazione di particolari soluzioni che portano benefici in un settore, producendo allo stesso tempo effetti negativi su altri ambiti. Un caso emblematico è rappresentato dalla costruzione di nuove dighe per resistere all'innalzamento del livello del mare che determina alterazioni irreversibili del profilo storico-paesaggistico della zona costiera». Cfr. *Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, al punto 3.17, reperibile in [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it).

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia a F. MUNEROL - M. ANDREAGGI - G. BOTTO - M. TIMO - M. ALTAMURA - F. AVANZI - E. CREMONESE, [I provvedimenti avverso la siccità come "seme di conflitto"](#), *retro*, parte seconda, 1. Segnatamente, si è osservato come «L'effetto combinato di riduzione delle precipitazioni e di aumento delle temperature ha portato, nel corso dell'inverno, a una pronunciata riduzione dell'innnevamento sulle Alpi rispetto agli ultimi anni. Stime di Fondazione CIMA hanno mostrato che il picco di risorsa idrica nivale sulle Alpi Italiane è stato, all'inizio di aprile 2022, di circa il 60% in meno rispetto al periodo storico 2009-2021».

<sup>4</sup> Nel "PNACC" si precisa che: «I modelli di previsione indicano che durante il XXI secolo la dissoluzione chimica dei materiali lapidei carbonatici sarà dovuta principalmente alle precipitazioni e all'aumento della concentrazione di CO<sub>2</sub> atmosferica, determinando in Italia un aumento massimo della recessione superficiale pari al 30% rispetto al periodo di riferimento 1961-1999 e corrispondente a valori medi di 30 µm/anno. I dati dimostrano che le regioni mediterranee e soprattutto le isole maggiori, particolarmente ricche di monumenti e siti archeologici in materiale lapideo, continueranno a sperimentare un alto livello di rischio da stress termico, con valori a volte superiori a 200 eventi all'anno alla fine del secolo». Cfr. *Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, al punto 3.17, reperibile in [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it).

<sup>5</sup> Sul punto, nel PNACC in base ai dati forniti dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, cd. "ISPRA" si è rilevato che: «I beni Culturali complessivi a rischio frane in Italia sono pari al 17,9% del totale (banca dati VIR al 7 giugno 2021) e rispetto alle classi di pericolosità elevata P3 e molto elevata P4 i beni Culturali esposti sono pari al 5,9%. Il numero più elevato di beni culturali a rischio frane in aree a pericolosità P3 e P4 si registra in Campania, Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Lazio. In relazione alla pericolosità da alluvione, se si considerano i beni culturali ricadenti nella perimetrazione delle aree di rischio, le elaborazioni fornite da ISPRA identificano che la percentuale di beni che ricadono in aree a pericolosità elevata (HPH) raggiunge il 7,8% del totale nazionale (6,8% al 2017); quelli esposti a pericolosità media (MPH) sono il 16,5% (15,3% al 2017) e infine i beni culturali che rientrano in aree a pericolosità bassa (LPH) sono il 24,3% (19,4% al



mare e i fenomeni di erosione costiera che mettono a rischio i siti archeologici e i complessi monumentali costieri<sup>6</sup>.

Ne consegue che i cambiamenti climatici possono incidere profondamente sul patrimonio culturale come dimostrano, *ex multis*, la riduzione dei ghiacciai e lo spostamento in quota dei limiti altitudinali delle fasce di vegetazione negli ambienti alpini.

Una volta evidenziata la connessione tra il clima e il patrimonio culturale, il rapporto di quest'ultimo con la transizione energetica può essere letto con un approccio più consapevole.

Infatti, se è pacifico che uno dei principali obiettivi della transizione energetica sia contrastare il cambiamento climatico e preservare l'ambiente<sup>7</sup>, allora è logico dedurre che essa possa apportare benefici significativi anche al patrimonio culturale. In altre parole, i beni culturali e paesaggistici, dal momento che sono soggetti a notevoli rischi a causa degli effetti del cambiamento climatico, possono giovare dalla transizione energetica, in quanto questa andrebbe a eliminare o, quanto meno, ridurre uno dei loro principali fattori di rischio<sup>8</sup>.

Tuttavia, i due interessi possono entrare in contrasto, poiché la realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, se non adeguatamente regolata, può rivelarsi invasiva e danneggiare il patrimonio culturale.

Pertanto, si tratta di un rapporto complesso rispetto al quale il legislatore, la dottrina e la giurisprudenza cercano di individuare un adeguato bilanciamento anche alla luce della recente riforma costituzionale<sup>9</sup>, mediante la quale è stato inserito un riferimento esplicito alla tutela ambientale.

## 2. Nozione di ambiente e tutela costituzionale: il nuovo art. 9 della Costituzione

In materia di transizione energetica ricorre sovente il tema della tutela ambientale, ma, per comprendere a pieno che cosa sia e che cosa debba essere tutelato, occorre soffermarsi sulla nozione stessa di «ambiente»<sup>10</sup>.

---

2017) del totale nazionale». Cfr. [Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici](#), al sito del [MASE](#), punto 3.17; ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, Rapporto n. 356/2021; ISPRA, *Rapporto sulle condizioni di pericolosità da alluvione in Italia e indicatori di rischio associati*. Rapporto n. 353/2021.

<sup>6</sup> Per un esame approfondito in materia si rinvia alla sezione [Patrimonio Culturale a Rischio](#), al sito dell'[Istituto di Scienze della terra e del Clima](#).

<sup>7</sup> Sull'energia pulita, v. al [sito del Consiglio europeo](#).

<sup>8</sup> Sul punto si veda TAR Campania, Sez. II, 3 gennaio 2024, n. 73 in cui si afferma che «la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici».

<sup>9</sup> Legge costituzionale, 11 febbraio 2022, n.1, recante la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione.

<sup>10</sup> La dottrina ha indagato a lungo sulla nozione di ambiente; in particolare, si rinvia a: M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino 1987, 189 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo*



La dottrina ha discusso a lungo sul tema, ricercando una definizione omnicomprensiva che potesse agevolare l'interpretazione della ingente legislazione ambientale<sup>11</sup>. Tuttavia, individuare una definizione unitaria per l'ambiente appare decisamente complesso, poiché non è possibile ignorare l'esigenza di valorizzare la peculiarità dei diversi settori che ne fanno parte.

In particolare, non essendo questa la sede per una compiuta disamina del tema<sup>12</sup>, il dibattito dottrinale può, ancor oggi, essere riassunto richiamando le tesi contrapposte di Massimo Severo Giannini<sup>13</sup>, da un lato, e Amedeo Postiglione<sup>14</sup>, dall'altro.

Secondo la prima tesi, sulla base di un'impostazione pluralista, la nozione di ambiente si presentava come la somma di tre settori rilevanti ossia: la tutela del paesaggio, la tutela contro l'inquinamento dell'aria del suolo e dell'acqua nonché la tutela del territorio; l'insieme di questi tre settori dava luogo a tre distinte nozioni, rispettivamente: la nozione culturale, sanitaria e urbanistica<sup>15</sup>.

La seconda tesi, invece, sosteneva che l'approccio non unitario fosse metodologicamente scorretto, in quanto «una disciplina giuridica non può acquisire la dignità scientifica di una autonoma considerazione se il suo "oggetto" risulti privo di un significato unitario»<sup>16</sup>.

---

*speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano 1996, 1122 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Cedam, 2001; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore Competente*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2020; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Dike Giuridica, 2022.

<sup>11</sup> Cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1863 ss.

<sup>12</sup> Per una disamina della più recente dottrina in materia si rinvia, *ex multis*, ad A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente*, cit.; D. PORENA, 'Ambiente': complessità di una nozione giuridica, in [AmbienteDiritto](http://AmbienteDiritto), 2020, 3; 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](http://Forum di Quaderni Costituzionali), 2021, 2; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2021; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2021; L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Giappichelli, 2022.

<sup>13</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit.

<sup>14</sup> Cfr. A. POSTIGLIONE, *Ambiente*, cit.

<sup>15</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit. Alla tripartizione di Massimo Severo Giannini, una parte della dottrina ha contrapposto una bipartizione tra la nozione di ambiente propria della disciplina del paesaggio e quella desumibile dalle norme sulla difesa dell'acqua, dell'aria e del suolo, finalizzate tutte alla tutela della salute ex art. 32 C., oppure una bipartizione fondata su gestione sanitaria, da un lato, e gestione territoriale-urbanistica, dall'altro, connesse rispettivamente alla disciplina del diritto ad un ambiente salubre e a quella relativa alle forme ed all'assetto del territorio. Sul punto, si rinvia a B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 397 ss.

<sup>16</sup> Cfr. A. POSTIGLIONE, *Ambiente*, cit., 33 ss., dove l'Autore afferma, inoltre, che «se si continua a sostenere che la nozione «giuridica» dell'ambiente si scinde (in più nozioni), l'ambiente come tale non rappresenta più, per il diritto, un oggetto di tutela, rimanendo una nozione metagiuridica».



L'impostazione pluralista è stata in parte superata in seguito alla crescita dell'interesse della tutela ambientale sull'onda delle iniziative internazionali e comunitarie<sup>17</sup> che hanno incrementato la produzione normativa nel settore<sup>18</sup>, facilitando la trattazione sistematica delle questioni ambientali e della relativa disciplina da parte della dottrina e della giurisprudenza<sup>19</sup>.

Tuttavia, analizzando la Costituzione, in particolare gli artt. 9 e 32<sup>20</sup>, si può ancora notare l'impronta dell'impostazione pluralista, oggi mitigata dalle modifiche apportate dalla recente riforma mediante la legge costituzionale n. 1/2022<sup>21</sup>. Infatti, prima della novella costituzionale, non essendo presente un riferimento esplicito all'ambiente, la giurisprudenza costituzionale<sup>22</sup> e la dottrina individuavano la tutela dell'ambiente proprio con riferimento agli articoli 9 e 32, i quali richiamano, l'uno, la nozione culturale dell'ambiente, l'altro, la nozione sanitaria, ossia due delle tre componenti proprie della nozione pluralista dell'ambiente.

Quindi, per rendere effettiva la tutela dell'ambiente, appare chiara la necessità tenere in considerazione la molteplicità dei settori compresi. L'ambiente è un concetto trasversale che ricomprende al suo interno settori diversi tra loro che devono essere equamente tutelati<sup>23</sup>; questo profilo emerge chiaramente dal nuovo testo dell'art. 9 Cost<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> Si richiamano, in via esemplificativa, il Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi, il Green Deal europeo e l'Agenda 2030.

<sup>18</sup> Il legislatore italiano, seppur senza indicare una precisa definizione del concetto di ambiente, aveva risentito della spinta volta a una trattazione maggiormente sistematica della materia e in questo senso adottò diversi provvedimenti, tra cui la legge del 29 gennaio 1975 n. 5, con cui venne istituito l'ormai superato Ministero per i Beni Culturali e Ambientali e la l.8 luglio 1986, n. 349 per l'istituzione del Ministero dell'Ambiente. Ulteriore sostegno al concetto unitario di ambiente si ebbe con la riforma costituzionale del 2001, a seguito della quale venne espressamente menzionata all'interno della Costituzione, nell'art. 117, comma 2, lett. s), «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Inoltre, con la riforma si è affermato che la tutela dell'ambiente spetta allo Stato e alle Regioni, avendo il primo competenza esclusiva circa «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.); le seconde, competenza concorrente, per «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (art. 177, comma 3, Cost.). Sul punto vi sono diverse pronunce della Corte costituzionale, tra le quali meritano menzione la [sentenza n. 80/2006](#) e la [sentenza n. 443/2007](#) in cui si è precisato che la competenza ampia e generale dello stato possa legittimarsi anche attraverso disposizioni particolari e specifiche nel rispetto, però, dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

<sup>19</sup> In particolare, la Corte costituzionale ha riconosciuto nell'ambiente in generale «un diritto fondamentale della persona e un interesse fondamentale della collettività» ([Corte cost., 22 maggio 1987, n. 210](#)) oltre che un «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività», ([Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1031](#)) a prescindere dal singolo settore considerato.

<sup>20</sup> Per una disamina degli artt. 9 e 32 Cost., si rinvia a *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950; *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna, 1978; *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006. [10 maggio 2006, n. 183](#).

<sup>21</sup> Su cui, v. *infra*.

<sup>22</sup> Cfr. [Corte cost., 22 maggio 1987, n. 210](#); [15 novembre 1988, n. 1031](#);

<sup>23</sup> La dottrina ponendosi la seguente domanda: «Come si fa a scegliere l'ambiente che vogliamo tutelare o gli ambienti che vogliamo tutelare?» afferma che il concetto di "ambiente" «ha bisogno di essere identificato in



Infatti, sull'onda del costituzionalismo ambientale<sup>25</sup>, con la l. cost. n. 1/2022<sup>26</sup> è stato inserito nel testo della Costituzione, per la prima volta in via esplicita, il riferimento all'ambiente.

La modifica dell'art. 9 Cost. è rilevante sotto diversi aspetti; infatti, oggi, l'art. 9 non fa più riferimento solo al paesaggio e dunque alla nozione culturale dell'ambiente, ma consolida la concezione dell'ambiente come ampia e generale, richiamandone espressamente la tutela.

Pertanto, è necessario individuare un nuovo equilibrio tra la tutela dell'ambiente, inteso come patrimonio culturale e paesaggio, e la tutela dell'ambiente nella sua accezione più ampia, ricomprendente, ad esempio l'aspetto climatico.

Un ulteriore aspetto particolarmente interessante della riforma coincide con il riferimento all'interesse delle generazioni future<sup>27</sup>.

---

base ai principi (il principio di prevenzione, il principio di precauzione) che operano a valle di una scelta che è: quale ambiente tuteliamo» e rileva un ulteriore elemento di complessità attribuendo ad esso tre caratteristiche ontologiche. Innanzitutto, «la politicità di questo diritto o, meglio, la plus-politicità, perché tutti i diritti sono ovviamente diritti politici, ma il diritto dell'ambiente lo è più degli altri per il semplice motivo che lo stesso oggetto della tutela è frutto di una scelta politica. (...) Ancora, la dinamicità dell'oggetto della tutela: questa è una constatazione molto semplice e afferrabile, l'ambiente si muove, cambia, muta nel tempo, noi ci troviamo a normare o a gestire un oggetto che cambia in continuazione. Terzo, la tecnicità di questo oggetto, di questa politica ambientale: non si può fare tutela dell'ambiente senza disporre di un adeguato bagaglio di conoscenze tecniche, e quindi di strumenti tecnico-scientifici, e, soprattutto, senza garantire che gli strumenti apprestati oggi possano essere adeguati continuamente con il progresso tecnico-scientifico. Quindi, normazione e amministrazione che deve necessariamente rispondere a queste esigenze; si tratta di normazione e amministrazione che ha bisogno di procedimenti adeguati da ispirare attraverso i principi o la guida, gli orientamenti o le norme fondamentali di una legge che non può che collocarsi a livello costituzionale». Cfr. M. CECCHETTI, *Contributo alla Tavola rotonda*, in S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 354.

<sup>24</sup> Testo risultante in seguito alle modifiche apportate dalla l. cost. n. 1/2022.

<sup>25</sup> Il costituzionalismo ambientale ha iniziato a diffondersi globalmente negli anni '90 del secolo scorso, sull'onda delle iniziative internazionali che hanno iniziato a portare al centro del dibattito politico il tema della tutela ambientale. La nostra costituzione, allora, richiamava l'ambiente in alcuni artt. come il 9 e il 32 Cost., ma senza conferire a quest'ultimo la centralità propria degli ultimi decenni. A rispondere a tale esigenza negli ultimi anni, era stata la giurisprudenza della Corte costituzionale che già nel 2002, con [la sentenza n. 407](#), tenendo conto della propria giurisprudenza nonché dell'evoluzione legislativa, aveva affermato che nell'ambiente doveva essere riconosciuto un valore costituzionalmente tutelato. Per una trattazione approfondita del tema, si vedano: D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'antropocene*, Bologna, 2022 e L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022.

<sup>26</sup> La stessa modalità di approvazione della legge riesce perfettamente a rispecchiare l'attualità e la rilevanza del tema; infatti, quest'ultima ha ottenuto un'ampia maggioranza dei due terzi in tutte le fasi del procedimento fino a raggiungere quasi l'unanimità in sede di approvazione definitiva alla Camera con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti. Per una disamina approfondita sull'apporto della l. cost. n. 1/2022 si rinvia a F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 2021; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 2; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, 1; D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, 2.





L'inserimento dell'interesse delle generazioni future in relazione alla tutela ambientale fa emergere la consapevolezza circa il fatto che gli errori del passato e del presente, anche se talvolta impercettibili nell'immediato, possono recare danni gravi e irreparabili nel futuro. Infatti, talvolta, quando si valutano le misure necessarie per far fronte alla crisi climatica, la tendenza può essere quella di arrestarsi di fronte ai costi e ai sacrifici che queste comportano, facendo prevalere gli interessi economici delle generazioni attuali. Ne deriva che, tenere in considerazione anche l'interesse delle generazioni future non solo può cambiare prospettiva e sbloccare azioni più coraggiose, ma rende ancora più evidente quanto l'interesse umano e il benessere ambientale siano strettamente connessi l'uno all'altro<sup>28</sup>.

In dottrina<sup>29</sup> si è notato come il riferimento alle generazioni future sia stato collocato solo all'interno del nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. e non anche nel secondo comma in relazione alla tutela del patrimonio culturale. Nonostante il dato puramente testuale, non vi sono dubbi in merito alla rilevanza della salvaguardia dei beni culturali per le generazioni future. Ciò emerge chiaramente, ad esempio dall'art. 2 della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale<sup>30</sup>, ma si può ricavare in via interpretativa anche nel testo dell'art. 9, comma 2, della Costituzione, in particolare con riferimento al termine "Nazione"<sup>31</sup> che, nel complesso delle persone che hanno comunanza di origine, di lingua, di storia e di tale unità hanno coscienza, può ricomprendere proprio anche le generazioni future.

---

<sup>27</sup> Per una trattazione completa sul punto, v., *ex multis*, a T. ANDINA, *Il dovere di essere transgenerazionali*, in *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, in data 7 ottobre 2021, a cura di P. Pantalone, in *Il diritto dell'economia*, 20 ss.; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, cit., 55 ss.; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in [DPCE online](#), 2022, 2; G. SOBRINO, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 1.

<sup>28</sup> Cfr. B.L. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in [DPCE online](#), 2022, 2.

<sup>29</sup> Cfr. M. TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, Giappichelli, 2022, 29 ss.

<sup>30</sup> Art. 2, Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale «(...) the "intangible cultural heritage" means the practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural diversity and human creativity».

<sup>31</sup> Cfr. V. CRISAFULLI e D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, 1977, 806; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Giappichelli, 2005; M. TIMO, *Le ricadute in materia di patrimonio culturale del nuovo comma terzo dell'art. 9 Cost.*, intervento all'incontro di studio *Stato "Ecologico", riforma costituzionale e attività amministrative*, tenutosi all'Università degli Studi di Genova, in data 4 aprile 2024; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, Giappichelli, 2024.





### 3. Il bilanciamento di interessi nel rapporto tra la tutela del patrimonio culturale e la transizione energetica

La complessità del rapporto tra la tutela del patrimonio culturale e la tutela dell'ambiente in senso ampio emerge chiaramente dalla disciplina che regola la produzione di energia rinnovabile, in particolare con riferimento alle procedure di autorizzazione per la realizzazione degli impianti<sup>32</sup>.

Infatti, una delle peculiarità proprie della transizione energetica è il coinvolgimento di una pluralità di interessi e di ambiti, i quali, intrecciandosi tra loro, creano potenziali conflitti che necessitano di un adeguato bilanciamento.

*Prima facie*, il conflitto tra patrimonio culturale e ambiente in senso ampio sembra dar luogo ad una contraddizione, in quanto il concetto stesso di ambiente, riprendendo la nozione culturale<sup>33</sup>, ricomprende al suo interno proprio tutela del patrimonio culturale; eppure, in relazione alla produzione di energia rinnovabile, i due interessi possono entrare in contrasto tra loro. Infatti, una tutela incondizionata del patrimonio culturale potrebbe limitare e ridurre al minimo il rilascio di autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia rinnovabile (di seguito anche "impianti FER" ossia impianti da fonti di energia rinnovabile), indispensabili per contrastare il cambiamento climatico e, dunque, tutelare l'ambiente.

La delicatezza e la complessità del tema sono evidenti: si tratta di tutelare l'ambiente con il rischio di danneggiare una delle sue componenti principali, quella culturale. Pertanto, in una simile ipotesi emerge l'importanza di giungere ad un corretto bilanciamento, in considerazione del fatto che nessuno dei due interessi può completamente prevalere sull'altro.

In materia risulta rilevante la pubblicazione di un documento, recante il titolo "*Paesaggi Rinnovabili*"<sup>34</sup>, ad opera di alcune delle principali associazioni ambientaliste italiane, ossia: il Fondo per l'Ambiente Italiano ETS, Legambiente e WWF Italia.

All'interno del documento sono delineati dodici obiettivi, per realizzare una buona convivenza tra lo sviluppo dell'energia solare ed eolica e la pianificazione paesaggistica. Gli obiettivi tengono conto dell'attuale necessità di cambiamenti sia dello stile di vita sia dei territori. Infatti, il paesaggio non viene presentato come «entità statica» ma come «bene comune rinnovabile», considerando che già gli agenti atmosferici e l'uomo lo hanno modificato nel tempo.

---

<sup>32</sup> Negli ultimi anni, complice la sempre maggiore consapevolezza circa l'attualità e la rilevanza della crisi climatica, la dottrina ha indagato a fondo sul rapporto tra la produzione di energia rinnovabile e la tutela ambientale; in questa sede si richiamano, *ex multis*, AA. VV., *Energie rinnovabili e compatibilità ambientale*, a cura di S.M. CHIARI, Santarcangelo di Romagna, 2009; S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 753; S. AMOROSINO Beni culturali, energie rinnovabili, paesaggio, Napoli, 2012; G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Giappichelli, Torino, 2013, 57; L. AMMANATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in L. Ammanati (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018; S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili e tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022.

<sup>33</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit.; B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente*, cit.

<sup>34</sup> Cfr. [Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica](#), reperibile al [sito](#) del WWF.



Il documento evidenzia come la trasformazione del paesaggio non sia solo una questione «estetica, ma anche sociale, ambientale, e soprattutto etica»<sup>35</sup>. Nella consapevolezza che la costruzione di impianti FER incida sul territorio, gli obiettivi presentati cercano di delineare un programma in cui tale impatto avvenga nel maggior rispetto possibile del paesaggio, grazie all'impiego delle migliori conoscenze in materia<sup>36</sup>.

Elemento centrale è una nuova pianificazione territoriale che prediliga la costruzione degli impianti, ad esempio, in grandi zone commerciali o aree industriali dismesse, «seguendo il principio di non occupare neanche un ettaro di suolo fertile, se non con tecnologie compatibili (agrivoltaico)<sup>37</sup>, evitando quindi gli errori del passato».

Altro aspetto fondamentale consiste nel prevedere un piano nazionale straordinario per la definizione delle aree idonee per l'installazione e la riqualificazione degli impianti<sup>38</sup>. Su questo punto in particolare, sono stati fatti alcuni progressi: allo stato, si attende l'emanazione del decreto per l'individuazione delle aree idonee, attualmente in bozza, in attuazione del d.lgs. n. 199/2021.

Ulteriore fattore da tenere in considerazione circa il rapporto tra tutela del patrimonio culturale e tutela dell'ambiente rispetto alla produzione di energia rinnovabile è, come anticipato, il contributo apportato dalla l. cost. n. 1/2022.

Con la novella degli artt. 9 e 41 Cost., l'utilizzo dell'energia rinnovabile ha sostanzialmente ottenuto una copertura costituzionale. Da ciò consegue la prospettazione di una nuova interpretazione della tutela del patrimonio culturale che deve confrontarsi con l'emancipazione della tutela dell'ambiente anche dal punto di vista climatico. Inoltre, trattandosi di due principi costituzionali la prevalenza dell'uno sull'altro dovrà essere valutata di caso in caso, con un attento bilanciamento. In particolare, la Consulta ha specificato che tra i principi costituzionali non vi è una gerarchia rigida e prestabilita: lungi da ciò, l'interconnessione tra gli stessi impedisce la prevalenza assoluta di uno di essi sugli altri<sup>39</sup>. Pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale anche i principi

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Cfr. Premessa a: [Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica](#), cit., in cui si presenta l'obiettivo di: «coniugare gli obiettivi della transizione energetica, con la lungimiranza nella pianificazione paesaggistica e la qualità della progettazione».

<sup>37</sup> Cfr. Obiettivo 6, [Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica](#), cit. Gli impianti agrivoltaici sono una particolare tipologia di impianti fotovoltaici che adottano alcune soluzioni integrative e innovative attraverso il montaggio dei moduli elevati da terra e prevedendo la rotazione dei moduli stessi, così da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale. Tra i principali vantaggi dell'agrivoltaico vi è proprio la capacità di permettere la coesistenza della produzione di energia elettrica e dell'uso agricolo del terreno, ottenendo un'ottimizzazione delle risorse e uno sfruttamento efficiente del suolo. Inoltre, gli impianti più avanzati permettono di razionalizzare l'irrigazione e l'esposizione delle radiazioni solari del raccolto grazie a sensori posizionati sulla struttura; gli stessi sensori, talvolta, sono in grado di rilevare potenziali problematiche del raccolto riducendo la dipendenza di pesticidi, anch'essi inquinanti. In materia si rinvia a C. DUPRAZ - H. MARROU - G. TALBOT - L. DUFOUR - A. NOGIER - Y. FERARD, *Combining solar photovoltaic panels and food crops for optimising land use: Towards new agrivoltaic schemes*, in *Renew. Energy*, vol. 36, 10, 2011, 2725-2732 e [Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici](#), indicate dal [MASE](#).

<sup>38</sup> Cfr. *ivi*, Obiettivo 3.

<sup>39</sup> [Corte costituzionale, sent., 9 maggio 2013, n. 85](#). La Corte ha affermato il principio secondo cui «Non esistono diritti tiranni»; sul punto in dottrina si è precisato che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla



fondamentali necessitano di un bilanciamento che deve «rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro»<sup>40</sup>.

Sul punto, in dottrina<sup>41</sup> si è osservato come tale giurisprudenza sia antecedente alla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e, dunque, ci si interroga se il principio affermato dalla Consulta possa valere anche oggi, alla luce di una sempre maggiore consapevolezza sulla crisi climatica.

Tuttavia, nonostante l'evidenza di una sempre maggiore sensibilità nei confronti della questione climatica, non pare condivisibile la critica mossa al nuovo testo degli artt. 9 e 41 Cost., secondo la quale vi sarebbe il rischio di una eccessiva ed incondizionata diffusione di impianti FER a danno del patrimonio culturale<sup>42</sup>. Non per nulla, sebbene sia comprensibile un simile timore, la giurisprudenza costituzionale<sup>43</sup>, nonché la più recente pronuncia del Consiglio di Stato<sup>44</sup> dimostrano come la ricerca di equo bilanciamento debba rimanere alla base di ogni decisione. In aggiunta, sulla base del ragionamento mosso dalla critica, si dovrebbe giungere alla conclusione per cui: dal momento che, fino alla recente novella, l'art. 9 Cost. tutelava solo il paesaggio senza esplicita menzione all'ambiente, il primo avrebbe dovuto sempre prevalere sul secondo<sup>45</sup>. Ciò non si è verificato anche perché ambiente e paesaggio sono sempre stati considerati congiuntamente, come emerge anche dalla definizione di Alberto Predieri secondo cui: «il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora, la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo»<sup>46</sup>.

Inoltre, uno strumento utile ai fini di un corretto bilanciamento tra i principi in esame potrebbe essere il Piano territoriale paesaggistico; infatti, con esso si potrebbe valorizzare da un lato, il reale fabbisogno energetico dell'area e dall'altro, le particolarità del territorio. Ciò in virtù del fatto che questi permettono di definire le trasformazioni del territorio compatibili con i valori paesaggistici, le

---

Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro ([sentenza n. 264/2012](#)). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»; cfr. L. BUTTI, *"Ambiente come diritto fondamentale" e "Non esistono diritti tiranni": come la Corte costituzionale concilia questi due principi*, in [RGAonline](#), 2023, 45; si veda anche M. CRISCI, *Il difficile rapporto tra energie rinnovabili e paesaggio. Verso una nuova concezione della pianificazione ambientale*, in [Quotidiano Legale](#), 2023.

<sup>40</sup> [Corte cost., sent., 28 marzo 2018, n. 58.](#)

<sup>41</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, Giappichelli, 2024, 131 ss.

<sup>42</sup> Cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in [Giustizia Insieme](#), 2021, 5, 8-9.

<sup>43</sup> Cfr. [Corte cost., sentt., nn. 85/2013 e 58/2018](#), cit.

<sup>44</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in cui si richiamano i principi di proporzionalità e integrazione per realizzare un bilanciamento tra l'interesse ambientale e quello culturale.

<sup>45</sup> Cfr. R. BIFULCO *La legge costituzionale 1/2022*, cit. 13.

<sup>46</sup> V. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi, 1969, 392-393.



azioni di recupero e valorizzazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile<sup>47</sup>.

Sulla base di quanto sopra indicato, si evince che la tutela del paesaggio non può confondersi con l'idea di un territorio completamente privo di interventi dell'uomo, piuttosto deve prefigurare un *habitat* in cui questi ultimi e la natura convivano in equilibrio tra loro<sup>48</sup>. A tal proposito, in dottrina<sup>49</sup> si è richiamato il tipico paesaggio con mulini a vento oggi meritevole di tutela, sebbene inizialmente avesse avuto un inevitabile impatto sulla natura preesistente.

Da ultimo, occorre rilevare che una tutela del patrimonio culturale rigida e non in armonia con l'ambiente potrebbe rivelarsi rischiosa, controproducente ed inutile dal momento che il cambiamento climatico, purtroppo, ha già iniziato a deteriorarli. Pertanto, tutelare l'ambiente nella sua accezione climatica equivale o quanto meno agevola la tutela dei beni culturali e paesaggistici.

#### 4. Le questioni assunte all'esame della giurisprudenza più recente

La complessità della materia si riflette anche nelle pronunce della giustizia amministrativa che si alterna tra conclusioni favorevoli alla produzione di energia rinnovabile, dove si afferma che il pubblico interesse all'installazione di impianti FER può prevalere su quello della tutela del patrimonio culturale, e decisioni di senso opposto, dove non si esita a porre limiti alla semplificazione dei procedimenti autorizzatori all'installazione degli impianti, quando si verifica un conflitto con altri interessi, quali il paesaggio.

Infatti, da un lato, la giurisprudenza, pur non volendo trascurare l'importanza della tutela dei beni culturali e paesaggistici, fa prevalere la produzione di energia rinnovabile, ritenendo necessario «riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali»<sup>50</sup>.

Sulla base di questa impostazione, inoltre, si afferma che l'esame della compatibilità paesaggistica non può limitarsi ad affermazioni generiche, ma deve considerare le circostanze e verificare se l'intervento pregiudica l'area o edificio protetto, nel rispetto dell'integrità dei valori dei luoghi tutelati.

Dall'altro lato, la giurisprudenza pone limiti alla realizzazione degli impianti, muovendo dalla derogabilità del divieto di individuare in via generica ampie porzioni di territorio o zone soggette a

---

<sup>47</sup> Per una disamina completa dell'istituto in parola si veda S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, 3; A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, 2022, 2; A.L. DE CESARIS, *Esercizio del potere di pianificazione del territorio, discrezionalità e introduzione di vincoli per la conservazione dell'ambiente e del paesaggio*, in *RGAonline*, 2024, 49.

<sup>48</sup> Cfr. M. CRISCI, *Il difficile rapporto*, cit.

<sup>49</sup> Cfr. M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto*, 2021, 2,11.

<sup>50</sup> Cfr. Cons. Stato Sez. IV, 14 maggio 2018, n. 2859; TAR Puglia, Sez. II, 16 febbraio 2023, n. 251; TAR Campania, n. 73/2024, cit.; L. SPALLINO, *Fonti rinnovabili e pianificazione territoriale: legittimo individuare aree sottratte, per ragioni paesaggistiche, all'insediamento di impianti eolici*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 8.



tutela dell'ambiente, del paesaggio o del patrimonio culturale, mediante la motivazione di esigenze di tutela degli interessi di carattere ambientale, paesaggistico, culturale, cd. "sensibili"<sup>51</sup>. Infatti, la promozione dello sviluppo della produzione di energia rinnovabile non esclude la rilevanza di interessi ulteriori, come quello culturale e paesaggistico<sup>52</sup>.

Tuttavia, la soluzione più ragionevole rimane la ricerca di un bilanciamento tra gli interessi contrapposti senza prevedere la netta soccombenza di uno sull'altro. A tale risultato i giudici amministrativi sono giunti, ad esempio, richiedendo un'adeguata motivazione del diniego dell'autorizzazione paesaggistica, in modo che siano specificate le ragioni di effettiva compatibilità o meno delle opere da realizzare nei confronti degli altri interessi<sup>53</sup>.

In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che: «le motivazioni dell'eventuale diniego, seppur parziale, di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del

---

<sup>51</sup> Cfr. d.m. 10 settembre 2010, Allegato 3, par. 17, lett. c), d), f).

<sup>52</sup> Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 6 giugno 2019, n. 819 «Sul punto appare dirimente la considerazione che sia l'Autorità ministeriale sia quella provinciale hanno espresso valutazioni di segno contrario alla realizzazione dell'impianto in ragione della sua collocazione in un'area "sensibile", in quanto dotata di particolare pregio sotto il profilo paesaggistico e archeologico (...), nonché del prevedibile forte impatto visivo derivante dall'elevato numero degli aerogeneratori e dalla notevole mole dimensionale di ciascuno (tenuto altresì conto che la particolare conformazione orografica del territorio circostante aumenta in modo determinante il rischio di interferenze visive). Dalla accertata radicale incompatibilità delle caratteristiche dell'impianto proposto con i valori rispettivamente tutelati dagli Enti preposti, si ricava implicitamente l'inutilità e l'impossibilità, ai fini del superamento del dissenso, di eventuali prescrizioni modificative diverse dall'integrale spostamento dell'impianto in altra area e, conseguentemente, l'inesigibilità di un comportamento maggiormente propositivo da parte dei predetti Enti, ai fini di un esito procedimentale favorevole alla ricorrente. A ciò aggiungasi che lo sforzo collaborativo concretamente reclamabile dalla P.A. deve trovare equo temperamento con i principi, parimenti meritevoli di tutela, di autoreponsabilità del privato e minor aggravio del procedimento, soprattutto a fronte di un'opera contraddistinta da molteplici ricadute negative sul contesto paesaggistico di incidenza.»; TAR, Campania, Napoli, Sez. VII, 23 aprile 2019, n. 2246 «La disciplina volta alla realizzazione di impianti (...) deve, infatti, necessariamente essere applicata nel rispetto delle norme poste a presidio della tutela del paesaggio e delle destinazioni impresse al territorio dagli strumenti urbanistici. Ebbene, emerge in tutta evidenza come il legislatore, nel rendere possibile l'ubicazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili anche in zone classificate agricole, non intende consentire, in via generalizzata, tale possibilità, non potendosi prescindere nella valutazione relativa all'ammissibilità del singolo impianto dalle disposizioni volte al sostegno del settore agricolo e alla valorizzazione del paesaggio rurale». Cfr. in senso analogo, Cons. Stato, Sez. IV, 22 marzo 2017, n. 1298 e TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 420, ai punti 7 e 7.1., in cui si precisa che «deve anche essere letta la portata precettiva dell'art. 20 del medesimo d.lgs. n. 42/2004, che sancisce chiaramente che "I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione"».

<sup>53</sup> Cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 marzo 2021, n. 269. Nello specifico, in tale occasione, il giudice amministrativo si è espresso sull'autorizzazione paesaggistica presentata per installare pannelli solari fotovoltaici sul tetto, di colore simile alla copertura originale. In senso analogo, ma con particolare riferimento agli impianti agrivoltaici, si rinvia anche a Cons. Stato, Sez. IV, 8 settembre 2023, n. 8235 e Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258.



paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica»<sup>54</sup>. La *ratio* su cui si basa tale principio rispecchia a pieno quanto delineato anche nel documento “Paesaggi Rinnovabili” sopra citato, in quanto la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è essa stessa un’attività che contribuisce, se pur indirettamente, alla tutela dei valori paesaggistici<sup>55</sup>.

Inoltre, recentemente il Consiglio di Stato ha dovuto bilanciare l’interesse alla tutela indiretta del bene culturale con l’interesse ambientale della transizione ecologica<sup>56</sup>.

Infatti, se, da un lato, la presenza di vincoli paesaggistici è importante ed indispensabile per tutelare il patrimonio presente nel nostro Paese<sup>57</sup>, talvolta la loro apposizione, se impropriamente usata, può confliggere con altri interessi, come la realizzazione di impianti FER. Al fine di regolare tale rapporto, il Collegio è ricorso al principio di proporzionalità<sup>58</sup> delle prescrizioni derivanti dal vincolo indiretto e al principio dell’integrazione<sup>59</sup> per la tutela ambientale. Con tale decisione, il Consiglio di Stato ha annullato i decreti che indicavano misure di tutela indiretta, ritendendo che il Soprintendente avesse impropriamente impiegato lo strumento del vincolo indiretto<sup>60</sup>. Infatti, il

---

<sup>54</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. La vicenda ha riguardato le istanze di autorizzazione unica per la realizzazione di due pale eoliche nella provincia di Campobasso, ostacolate dal decreto emesso dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici, con cui si vincolava l’area in ragione dell’interesse culturale del “sistema di croci votive” presente. Per un’analisi approfondita della pronuncia v. F. CUSANO, *Il Consiglio di Stato torna sul trilemma energia – ambiente – beni paesaggistico-culturali*, in [RGAonline](#), 2022; A. PORPORATO, *Tutela indiretta dei beni culturali e transizione energetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023, 97 ss.; F. PELLIZZER e E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022*, in [Aedon](#), 2023, 2.

<sup>57</sup> La dottrina in materia è vasta, tra le altre, si rinvia a: A. PORPORATO, *Tutela indiretta dei beni culturali*, cit.; M. TIMO, *L’intangibilità dei beni culturali*, cit.; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit.; T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit.

<sup>58</sup> Nel rapporto tra la transizione energetica e la tutela del patrimonio culturale il principio di proporzionalità assume un ruolo fondamentale; per una trattazione più approfondita sul tema, si rinvia, *ex multis*, a A. SANDULLI, voce *Proporzionalità*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, 1998; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo*, Milano, 1998; F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 889 ss.; A. CROSETTI, *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*; in *Riv. giur. urb.*, 2008, 1-2; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli 2011; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità*, Giappichelli, 2012; M. D’ALBERTI, *Peripezie della proporzionalità*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2014, numero speciale, 279 ss.

<sup>59</sup> In materia, si veda R. FERRARA, *La tutela dell’ambiente e il principio di integrazione tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell’ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 467-483; P. DELL’ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004; G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, I, 154.

<sup>60</sup> I vincoli indiretti erano stati apposti mediante i decreti adottati dalla Direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici nn. 27 e 28 del 26 agosto 2014 sulla base dell’istruttoria del Soprintendente. Questi vietano trasformazioni permanenti e non del panorama dei luoghi ricompresi, l’obbligo di mantenere il medesimo uso agricolo e il divieto di aprire cave.





giudice ha ravvisato, nell'imposizione di quel vicolo, l'intenzione di arrestare lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile nel territorio.

I decreti mediante i quali si erano disposti i vincoli vietavano trasformazioni delle aree limitrofe ai beni culturali direttamente vincolati, come le croci votive; pertanto, non permettevano l'installazione di impianti FER, quali pale eoliche.

I ricorrenti ritenevano che i divieti imposti dai vincoli fossero sproporzionati e dello stesso avviso si è mostrato il giudice amministrativo specificando che vi era una violazione del principio di proporzionalità in senso stretto; infatti, tale principio prevede che «una misura adottata dai pubblici poteri non debba mai essere tale da gravare maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile»<sup>61</sup>. Pertanto, la sproporzione si ravvisa tra l'obiettivo della tutela delle croci votive e il mezzo impiegato, ossia il vincolo, in particolare nei confronti della produzione di energia eolica. Infatti, il principio di proporzionalità in senso stretto è volto al «maggiore soddisfacimento dell'interesse pubblico con il minor sacrificio degli altri interessi coinvolti»<sup>62</sup>; nel caso di specie, il pubblico interesse alla tutela del patrimonio culturale non presentava connotazioni tali da giustificare la totale soccombenza dell'interesse ambientale alla transizione energetica.

Oltre al principio di proporzionalità il Consiglio di Stato richiama anche il principio di integrazione nelle tutele dell'esigenza di protezione dell'ambiente di cui all'art. 11 TFUE<sup>63</sup>, sulla base del quale la tutela dell'ambiente e dei beni culturali devono bilanciarsi equamente; di conseguenza, l'una non può compromettere l'altra *in toto* come nel caso di specie.

Nella sentenza in esame però, la dottrina<sup>64</sup> rileva la mancata menzione all'art. 194 TFUE<sup>65</sup>, disposizione altrettanto centrale per la questione, in quanto evidenzia l'obiettivo dell'Unione europea di preservare e migliorare l'ambiente, in relazione alla produzione di energia. In tale norma, infatti, si è individuata l'attuazione del principio di integrazione richiamato dalla pronuncia, come strumento di risoluzione della stessa insieme al principio di proporzionalità<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. Cons. Stato, n. 8167/2022, cit., punto 3.4.

<sup>62</sup> Cfr. A. PORPORATO, *Tutela indiretta dei beni culturali*, cit., 101.

<sup>63</sup> Art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>64</sup> Ivi, 102 ss.

<sup>65</sup> Ex art. 194 TFUE paragrafo 1. 1. «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

<sup>66</sup> Il Consiglio di Stato, infatti, conclude indicando di «ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita delle aree contigue alle croci votive, secondo una logica meramente inibitoria, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale»: cfr. Cons. Stato, n. 8167/2022, cit., al punto 5.





Il principio di "indifferibilità della transizione ecologica", emerso dalla sentenza pronunciata dal Consiglio di Stato<sup>67</sup>, è ormai sempre più frequente nella giurisprudenza amministrativa.

Di recente il TAR Campania<sup>68</sup>, nel ribadire la necessità di un'ampia ed effettiva tutela di interessi primari, quali la tutela dei beni culturali e paesaggistici ha precisato che tali valori non possono evitare un bilanciamento quando si trovino in conflitto con altri interessi, specialmente di pari rango, come la transizione energetica per la tutela dell'ambiente.

Entrambe le pronunce risentono della novella normativa di cui agli artt. 9 e 41 della Costituzione, con la quale, come poc'anzi indicato, si è riconosciuta piena dignità costituzionale al valore dell'ambiente, pari a quella prevista per i beni paesaggistici e culturali.

Pertanto, a livello legislativo e giurisprudenziale appare necessario un equilibrato contemperamento tra questi due interessi, che si intersecano tra di loro, così da agevolare il processo di transizione ecologica ed energetica a beneficio dell'interesse collettivo.

Il principio confermato dalle sentenze in esame è fondamentale, in quanto la produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce, di fatto, una delle principali forme di tutela dell'ambiente e, di conseguenza, del prestigioso patrimonio storico, artistico e culturale presente nel nostro territorio<sup>69</sup>.

In conclusione, sembra ormai pacifico che, in caso di conflitto tra la tutela del patrimonio culturale e la promozione dell'energia rinnovabile, sia necessario un bilanciamento, che oggi pare essere connotato da un maggior *favor* per la seconda rispetto alla prima. Tuttavia, occorre ribadire che la centralità di entrambi gli interessi richiede una ponderazione attenta, oggettiva e fondata sul principio di proporzionalità.

##### 5. La semplificazione delle procedure di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile nei centri storici

L'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili è, senza dubbio, un elemento fondamentale per la realizzazione della transizione energetica. Pertanto, di recente, proprio al fine di

---

<sup>67</sup> Cfr. Cons. Stato, n. 8167/2022, cit., punto 3.4.

<sup>68</sup> Cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 26 giugno 2023, n.1556. La pronuncia *de qua* riguarda l'autorizzazione per la costruzione di un parco fotovoltaico, avverso la quale aveva presentato ricorso il Ministero della Cultura che riteneva non si fossero adeguatamente rispettati i criteri di valutazione ambientale e paesaggistica. Da ciò è emersa la tensione tra la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e culturale da un lato, e l'ambiente dall'altro e, dunque, la necessità di un equo bilanciamento in grado di tutelare l'interesse pubblico.

<sup>69</sup> In tal senso TAR Campania, n.1556/2023, cit.: «*scolora la tesi attorea incentrata sulla predicata primarietà (o prevalenza assoluta) dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici e, per converso, sulla predicata cedevolezza (o sub valenza assoluta), rispetto ad esso, degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili; ed invero, la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici*». Per un commento più approfondito alla sentenza si rinvia a F. MUZZATI, *Il complesso e delicato contemperamento tra primari interessi apparentemente confliggenti: la tutela dei beni paesaggistico-culturali e dell'ambiente alla prova della transizione energetica*, in [Lexambiente](#), 2023.



promuovere e incentivare l'incremento di tale produzione, il legislatore ha cercato di semplificare le procedure di autorizzazione per la costruzione degli impianti<sup>70</sup> che, insieme agli ingenti costi di realizzazione<sup>71</sup>, costituiscono uno dei principali ostacoli per gli operatori del settore.

In particolare, in materia di installazione di pannelli solari e fotovoltaici<sup>72</sup>, sono stati elaborati aggiornamenti rilevanti grazie alle novità introdotte dal d. l. n. 17/2022<sup>73</sup> e dal d. l. n. 13/2023<sup>74</sup>. Infatti, uno dei limiti alla liberalizzazione<sup>75</sup> di tali impianti mediante l'edilizia libera riguarda la molteplicità degli immobili e delle aree vincolate presenti nel nostro Paese; dunque, con i recenti interventi, il legislatore ha cercato di affrontare la questione tentando di semplificare il procedimento anche in relazione a questi casi.

Il d.l. n. 17/2022 (conv., con modif., nella l. n. 34 del 1022) rileva in particolar modo rispetto alle modifiche apportate all'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011<sup>76</sup>. Tale modifica riguarda in primo

---

<sup>70</sup> Le procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile si possono suddividere in due regimi: ordinario da un lato e semplificato dall'altro. Il regime ordinario coincide con l'autorizzazione unica (nota come "AU"), introdotta nel 2003 con il d.lgs. n. 387 all'art.12. Originariamente, la costruzione di impianti di energia rinnovabile richiedeva il conseguimento di numerosi atti a carattere autorizzatorio e di conseguenza diversi procedimenti amministrativi indipendenti tra loro; pertanto, l'autorizzazione unica, sebbene oggi sia il regime più gravoso, inizialmente era stata introdotta proprio a fini semplificativi. Accanto al regime ordinario oggi sono disciplinati cinque procedimenti semplificati, ognuno applicabile in base a determinate condizioni, riguardanti le dimensioni e la tipologia dell'impianto. I procedimenti sono: la procedura abilitativa semplificata, cd. "PAS", istituita dal d.lgs. n. 28/2011, in sostituzione alla DIA e SCIA; la comunicazione di inizio attività, prevista all'art. 6 comma 11 del d.lgs. n. 28/2011; la dichiarazione di inizio lavori asseverata (in acronimo "DILA") introdotta dal d.l. n. 76/2020 (conv., con modif., nella l. n. 120 del 2020); la comunicazione preliminare secondo il modello unico nazionale disciplinata dall'art. 2 del d. m. 19/05/2015; l'attività in edilizia libera, il regime meno gravoso, in quanto prevede la possibilità di eseguire l'intervento senza procedere alla richiesta di alcun titolo abilitativo o comunicazione. In materia si rinvia alla sezione Autorizzazioni in [GSE](#).

<sup>71</sup> In materia di incentivi erogati al fine di contenere i costi per la realizzazione degli impianti rinnovabili si rinvia, *ex multis*, a F. SCALIA, *Incentivi delle fonti rinnovabili e tutela dell'affidamento, in Il diritto dell'economia*, 2019, 98 e alla recente pronuncia della Corte EDU, Sol.in.mus S.r.l. v. Italy.

<sup>72</sup> La differenza tra i pannelli solari e i pannelli fotovoltaici consiste nel fatto che, mentre i primi impiegano i raggi solari per scaldare l'acqua destinata ad uso sanitario e all'impianto di riscaldamento, i secondi, invece, convertono le radiazioni solari in energia elettrica senza l'utilizzo di alcun combustibile fossile, dunque senza emissioni di anidride carbonica.

<sup>73</sup> Convertito, con modif., nella legge n. 34/2022.

<sup>74</sup> Convertito, con modif., nella legge n. 41/2023.

<sup>75</sup> Il legislatore, oltre a semplificare i titoli abilitativi per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile rendendo più snelli e veloci i relativi procedimenti, ha provveduto anche a liberalizzare alcuni impianti. Per "liberalizzazione" si intende la possibilità di installare un impianto di energia rinnovabile senza la necessità di alcun titolo abilitativo o comunicazione. Un esempio di liberalizzazione degli impianti fotovoltaici è individuabile proprio nel d.l. n. 17/2022 mediante il quale sono state apportate modifiche all'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011. Sul punto si veda TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 11 marzo 2024, n. 1608, al punto 4.1.1., in cui si afferma che «la normativa vigente (...) per effetto della quale l'intervento è completamente liberalizzato».

<sup>76</sup> D.lgs., 3 marzo 2011, n. 28, adottato in attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.



luogo l'aggiunta dei centri storici e dei nuclei storici o, meglio, le «zone A degli strumenti urbanistici comunali, come individuate ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444», che in precedenza secondo quanto previsto dal Glossario Edilizia Libera<sup>77</sup> escludevano l'installazione dei pannelli. Tuttavia, rimane da considerare la possibile presenza di strumenti urbanistici e regolamenti edilizi comunali che prescrivano ulteriori limiti per gli interventi su immobili rilevanti dal punto di vista storico, architettonico e culturale, oltre ai vincoli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>78</sup>. Pertanto, nonostante queste aree siano state assoggettate a edilizia libera, non vi è certezza circa la completa assenza di limitazioni al riguardo; anzi, al contrario, è pacifico che continueranno ad essere predisposti diversi vincoli derivanti, in particolare, da normative locali al fine di tutelare il patrimonio culturale.

Secondo quanto indicato al nuovo comma 5 dell'art. 7-bis, le installazioni dei pannelli solari e fotovoltaici sugli edifici «sono considerate interventi di manutenzione ordinaria e non sono subordinate all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati»; questa sarebbe la regola generale da cui si devono escludere le aree e gli immobili vincolati dall'art. 136, comma 1, lett. b) e c) del d.lgs. n. 42/2004 e le previsioni di cui agli artt. 21 e 157 del medesimo decreto.

Sulla base di queste considerazioni, è chiaro come oggi sia più agevole installare impianti fotovoltaici e solari sugli edifici rispetto al passato; ciò viene confermato anche dalla giurisprudenza che ha statuito l'illiceità di rilasciare un diniego automatico per l'autorizzazione paesaggistica, in quanto è necessaria una motivazione adeguata circa l'incompatibilità con il paesaggio<sup>79</sup>. Infatti, apparentemente il rigetto dell'autorizzazione non si fonda più sulla mera incompatibilità paesaggistica per motivi "estetici", poiché è necessaria una valutazione più approfondita dei numerosi interessi in gioco, anche alla luce del nuovo art. 9 Cost. Pertanto, risulta interessante il fenomeno secondo cui questi impianti iniziano ad essere sempre più considerati, non tanto come costruzioni innovative che creano disturbo, ma come ordinari strumenti in grado di soddisfare la sempre maggiore necessità di implementare la produzione di energia rinnovabile per ottenere una maggiore indipendenza

---

<sup>77</sup> Emanato con D.M. Infrastrutture e Trasporti 2 marzo 2018; il riferimento è alla voce n. 42.

<sup>78</sup> In materia si rinvia, *ex multis*, a T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., N. AICARDI, [I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. 23/2009](#), in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, Quaderno n. 1/2010, 81 ss.; M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in [Aedon](#), 2017, 3; P.M. Vipiana - A. Giuffrida - M. Timo, a cura di, [La legislazione per i centri storici. Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021](#), in questa [Rivista](#), 2022, fasc. spec. n. 1.

<sup>79</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 9 giugno 2020, n. 3696, in cui si precisa che il diniego a seguito della valutazione della Soprintendenza non possa limitarsi al mero "decremento della dimensione estetica" del paesaggio poiché «l'oggettività del *novum* sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile»; pertanto «l'opera progettata o realizzata dal privato che ha una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, soggetta fra l'altro a finanziamenti agevolati, non può ridursi all'esame dell'ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, che connota generalmente il tema della compatibilità paesaggistica negli ordinari interventi edilizi, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti»; in senso analogo T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 marzo 2021, n. 269; T.A.R. Toscana, Sez. III, 27 febbraio 2023, n. 222.



energetica e salvaguardare il pianeta dal cambiamento climatico. Ciò implica una motivazione del rigetto analitica e dettagliata, oltre a considerare le caratteristiche concrete del progetto che darebbero luogo a incompatibilità con il paesaggio; inoltre, nell'operazione di bilanciamento degli interessi, non si può ignorare il *favor* del legislatore verso la realizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile, che risulta evidente dai diversi interventi volti a incentivarne la costruzione anche da un punto di vista fiscale oltre che di semplificazione procedurale<sup>80</sup>.

Tuttavia, devono comunque sempre tenersi in conto sia la normativa regionale sia, in particolar modo, i Piani Regolatori Comunali e i relativi Regolamenti Edilizi che possono, appunto, addurre prescrizioni ulteriori<sup>81</sup>; infatti, la semplificazione ha riguardato solo il livello procedurale, non anche quello sostanziale, che quindi mantiene le proprie caratteristiche.

Inoltre, il d. l. n. 13/2023, adottato per l'attuazione del PNRR, ha introdotto ulteriori novità riguardanti i pannelli solari termici e fotovoltaici su edifici già realizzati e sottoposti all'autorizzazione paesaggistica<sup>82</sup>, assoggettandoli al silenzio assenso. Tale previsione è indicata all'art. 47, comma 6, del decreto citato e, dunque, ha modificato l'art. 9, comma 5, del d. l. n. 17/2022, il quale aveva sostituito l'art. 7-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011, che quindi è stato nuovamente aggiornato.

La modifica prevede il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione competente «entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di ricezione dell'istanza». La sospensione del termine può essere richiesta una sola volta e per un massimo di trenta giorni nel caso in cui, entro quindici giorni dalla data di ricezione dell'istanza, la Soprintendenza rappresenti la puntuale e motivata necessità di effettuare approfondimenti istruttori ovvero di modificare il progetto di installazione.

Infine, l'autorizzazione si intende rilasciata ed immediatamente efficace qualora il suddetto termine sia decorso senza l'avvenuta comunicazione dei motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza *ex art. 10-bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Quindi il silenzio assenso si perfeziona in mancanza del preavviso di diniego di cui all'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, al termine di 45 giorni dal deposito dell'istanza, a cui si possono aggiungere un massimo di 30 giorni laddove la Soprintendenza, entro 15 giorni, abbia richiesto una sospensione. Tale introduzione ha suscitato diverse perplessità tra alcuni operatori del settore<sup>83</sup>, che si domandano

---

<sup>80</sup> Cfr. d.l. n. 34/2020; d.l. n. 77/2021; d.l. n. 17/2022.

<sup>81</sup> Cfr. F. VIVIANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013; F. VANETTI e C. PICCITTO, *Procedure di autorizzazione con effetto di variante urbanistica ed esclusione della VAS: un binomio da verificare*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 33.

<sup>82</sup> L'autorizzazione paesaggistica è richiesta nei casi di cui all'art. 136, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 42/2004. L'autorizzazione paesaggistica può essere ordinaria *ex art. 146* d.lgs. n. 42/2004 o semplificata come previsto agli allegati A e B del d.p.r. n. 31/2017. La maggioranza dei casi che rilevano in questa sede rientra generalmente nella procedura di autorizzazione paesaggistica semplificata, che era già caratterizzata dal silenzio assenso "orizzontale" veloce tra l'ente procedente al rilascio e la Soprintendenza.

<sup>83</sup> Cfr. C. PAGLIAI, *Fotovoltaico edifici, inserito silenzio-assenso 45 gg in paesaggistica DL 13/2023 PNRR*, al [sito](#) Carlo Pagliai, 2023; L. BERARDI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, Maggioli Editore, 2023.



quali possano essere le conseguenze del nuovo silenzio assenso in rapporto alla autorizzazione paesaggistica semplificata prevista all'art. 7 del d.p.r. n. 31/2017.

Dunque, se da un lato, le novità in materia di semplificazione delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile nei centri storici evidenziano il *favor* del legislatore nei confronti della transizione energetica, dall'altro i vincoli previsti dal d.lgs. n. 42/2004 dimostrano l'impossibilità per quest'ultima di prevaricare completamente sul patrimonio culturale; in questo modo, anche se mediante una legislazione complessa, emerge il bilanciamento tra i due interessi.

## 6. Osservazioni conclusive

L'analisi del rapporto tra la transizione energetica e il patrimonio culturale che è stata compiuta nelle pagine precedenti consente di esporre alcune considerazioni di carattere riassuntivo.

In primo luogo, emerge la complessità del rapporto che vede contrapporsi due interessi fortemente connessi tra loro. Infatti, uno dei principali fattori di rischio per il patrimonio culturale è proprio il cambiamento climatico che viene contrastato dalla stessa transizione energetica. Tuttavia, per attuare a pieno la transizione energetica è pacifico che sia necessario costruire nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, attività che, se non adeguatamente regolata, può entrare in contrasto con il patrimonio culturale. Pertanto, trattandosi di due interessi fondamentali, la cui tutela è esplicitamente richiamata all'art. 9 della Costituzione, è necessario individuare un adeguato bilanciamento, in modo che l'uno non prevalga completamente sull'altro. Un tale risultato può essere raggiunto solo attraverso un'attenta analisi del caso concreto e delle relative specificità, in quanto la complessità e la molteplicità degli interessi coinvolti non consentono di stabilire una regola universale che possa essere applicata ad ogni fattispecie.

La necessità di un corretto bilanciamento deriva non solo dal fatto che si tratta di due principi fondamentali della Costituzione, ma anche dalla loro interconnessione, perché, come già affermato, senza l'attuazione della transizione energetica non si può arrestare il cambiamento climatico che causa ingenti danni al patrimonio culturale.

Dalla disamina compiuta, ad avviso di chi scrive, sembra che in giurisprudenza siano stati raggiunti pregevoli risultati in materia; in particolare, il Consiglio di Stato con la sentenza n. 8167/2022 ha dato un chiaro affresco sul rapporto tra i due interessi, richiamando il principio di integrazione e proporzionalità.

Anche a livello legislativo, gli interventi di semplificazione delle procedure di autorizzazione per la realizzazione degli impianti rimangono bilanciati dai vincoli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, dalla normativa regionale, dai Piani Regolatori Comunali e dai relativi Regolamenti Edilizi.

Oltre a ciò, al fine di ottenere un soddisfacente bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti, si ritiene necessaria la collaborazione di tre soggetti: in primo luogo, la parte interessata all'installazione di un impianto di energia rinnovabile, la quale può adottare diversi accorgimenti per una scelta più rispettosa nei confronti dei beni culturali e paesaggistici, come la richiesta di un colore simile e



uniforme al sito di installazione<sup>84</sup>; in secondo luogo, l'operatore tecnico, il quale, in virtù delle proprie conoscenze, dovrebbe riuscire a controllare la conformità delle caratteristiche tecniche dell'impianto rispetto alla normativa vigente; da ultimo, la pubblica amministrazione che, nell'adottare il provvedimento, deve valutare meticolosamente le caratteristiche proprie del caso concreto, anche grazie alla collaborazione del privato e del tecnico, in modo da bilanciare gli interessi coinvolti. In particolare, qualora i primi due soggetti non abbiano individuato accorgimenti soddisfacenti, la stessa amministrazione potrebbe ricorrere all'uso degli elementi accidentali dell'atto amministrativo, quali le prescrizioni<sup>85</sup>. Queste, infatti, potrebbero permettere di autorizzare l'installazione degli impianti nel rispetto delle peculiarità ed esigenze del luogo interessato<sup>86</sup>.

Conclusivamente, si rileva che talvolta il rapporto tra la transizione energetica e la tutela del patrimonio culturale pare essere connotato da un maggior *favor* per la prima rispetto alla seconda, forse dovuto all'elemento di urgenza proprio della questione climatica. Tuttavia, occorre ribadire che la centralità di entrambi gli interessi richiede una ponderazione attenta, oggettiva e fondata sul principio di proporzionalità.

---

<sup>84</sup> Circa l'installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto, di colore simile alla copertura originale si veda TAR Lombardia, n. 269/2021, cit.

<sup>85</sup> In materia, si veda P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, 2017, 121, ove si evidenzia che le prescrizioni «snelliscono la procedura: infatti, in assenza di esse, a fronte dell'istanza di approvazione di un progetto, occorrerebbe, anziché approvare, respingere spiegando i punti del progetto che devono essere rivisti, indurre il privato al ripresentare il progetto e poi eventualmente riapprovarlo. Quindi, grazie alle "prescrizioni", l'amministrazione può esercitare al meglio la potestà conformativa inerente al potere autorizzatorio».

<sup>86</sup> Cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 15 aprile 2024, n. 307 in cui, al punto 4.1., si afferma che mediante le prescrizioni la Soprintendenza «non ha integralmente sacrificato l'interesse alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico, ma ha contemperato tale interesse con quello paesaggistico, consentendo da un lato l'installazione dell'impianto, e prescrivendo dall'altro lato che i pannelli siano di un determinato colore».