

**Alla Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti**

**PREMIO “Enrico Guicciardi”**

**Dott.ssa Giuseppina Agata Di Guardo**

Data e luogo di nascita: 25/09/1981, Catania

Indirizzo di residenza: via Bruxelles 1 – 95030 – Mascalucia (CT)

Indirizzo di studio: via Calvario, 65 – 95030 – Mascalucia (CT)

Iscritta nel registro Praticanti avvocati abilitati dell’Ordine degli Avvocati di Catania dal  
30/04/2013

Indirizzo posta elettronica: [g.agatadiguardo@gmail.com](mailto:g.agatadiguardo@gmail.com)

Tel. 3288283494

## **L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio: l'esercizio della discrezionalità tecnica nell'autorizzazione alla costruzione di impianti fotovoltaici tra sostenibilità e protezione dell'ambiente**

### **1. La vicenda processuale: un caso di contrasto tra ambiente e paesaggio?**

La sentenza, qui esaminata, della sesta sezione del Consiglio di Stato n. 3637 del 14 luglio 2014, riformando la sentenza di primo grado del Tar Veneto-Venezia, sezione II, n. 1157/2013 ed accogliendo il ricorso presentato dal Ministero per i beni e le attività culturali, si pronuncia sulla legittimità del provvedimento con il quale la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Verona, Rovigo e Vicenza aveva espresso parere favorevole ad un intervento edilizio, subordinandolo, tuttavia, alla rimozione di un impianto fotovoltaico costituito sul tetto di una costruzione sita nel comune di Malcesine, nella prospettiva particolare del lago di Garda.

Nell'atto oggetto dell'impugnazione di primo grado, la Soprintendenza aveva sottoposto il parere favorevole espresso, come detto, alla condizione prescrittiva della *"rimozione dell'impianto fotovoltaico e/o solare costituito da tredici pannelli installati sulla falda est, in quanto risulta in ordine alla posizione, alle dimensioni, alle forme, ai cromatismi, al trattamento superficiale e riflettente, estremamente stridente rispetto all'ambito nel quale si colloca e tale da alterare in modo negativo la visione del contesto paesaggistico circostante che si può percepire sia dal basso che da posizione elevata o a distanza"*.

Contrariamente a quanto rilevato in primo grado dal Tar Veneto, i giudici di Palazzo Spada hanno rilevato la congruità della motivazione espressa dalla Soprintendenza, convenendo, quindi, con il Ministero per i beni e le attività culturali *"sul fatto che dalla lettura del parere risultano chiare e coerenti le ragioni ostative individuate, con una valutazione tecnico-discrezionale che è propria della tutela del patrimonio culturale"*.

Dalla lettura della sentenza emergono, dunque, alcune importanti questioni in merito alla natura ed ai limiti di sindacabilità giurisdizionale della valutazione tecnico discrezionale della Soprintendenza, nonché la sua collocazione all'interno del procedimento di autorizzazione unico per la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, quale momento di ponderazione dell'interesse paesaggistico con gli altri interessi pubblici e privati in gioco. Un'eventuale situazione di conflittualità<sup>1</sup> tra paesaggio<sup>2</sup> ed ambiente<sup>3</sup> (o meglio, tra le rispettive esigenze di tutela) nel caso della

<sup>1</sup> Sul punto si rinvia all'ampia analisi svolta da P. Carpentieri, *Paesaggio contro ambiente*, in *Urb. e app.*, 2005, p. 931 ss.

<sup>2</sup> Del paesaggio oggetto di tutela da parte dell'art. 9, comma 2, Cost. sono state date in dottrina due diverse interpretazioni: una prima ricostruzione identifica il paesaggio con le *"bellezze naturali"* (così A. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella*

costruzione di impianti fotovoltaici non sembra avere carattere episodico<sup>4</sup>, tanto più che si assiste ad una oscillazione giurisprudenziale sul punto tra organi di giustizia amministrativa di primo e secondo grado se si pensa, ad esempio, ad una sentenza del Tar Veneto del 2012, per la quale “*l’installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto di un edificio, anche se questo è collocato in area sottoposta a vincolo paesaggistico, non costituisce un degrado per l’ambiente circostante*”<sup>5</sup>.

Inoltre, la pronuncia qui annotata offre lo spunto per tracciare alcune riflessioni sullo stato dell’arte dell’evoluzione delle fonti rinnovabili (in particolare, del fotovoltaico) in relazione alle coordinate europee, date, *in primis*, dal principio dello sviluppo sostenibile<sup>6</sup>. Peraltro, con riguardo alla diffusione

---

*Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, p. 69 ss.). Una seconda interpretazione (c.d. estetico-culturale), oggi prevalente, valorizza, invece, l’interazione dinamica tra uomo e paesaggio e la valenza culturale di quest’ultimo (così A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 505, 506; M. Immordino, in *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova 1991, nonché G. Cartei, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, II ediz., Milano, 2003) ed è stata accolta in molteplici occasioni anche dalla Corte Costituzionale (si veda, ad esempio, la sentenza n. 95/1985, in *Giur. cost.*, 1985, 612, in cui si afferma che “*la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione e il bilanciamento di interessi diversi*”). Peraltro, anche la Convenzione Europea del Paesaggio ha definito il paesaggio come “*una porzione di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”.

<sup>3</sup> M. S. Giannini in un noto saggio (“*Ambiente*”: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23) distingue tre diversi significati del termine ambiente: “*1) l’ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l’ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell’aria e dell’acqua; 3) l’ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi di urbanistica*”. La dottrina successiva, ricorrendo ad un’interpretazione evolutiva degli articoli 9 e 32 Cost., si è focalizzata su una nozione di ambiente che ruota intorno ai due poli della forma del territorio e della salute (si vedano B. Caravita, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2001, 45 e ss., nonché F. Fonderico, *La tutela dell’ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, II ediz., Milano, 2003, 2015 e ss.). Oggi, comunque, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto nell’art. 117, comma 2, lett. s, le espressioni “ambiente” ed “ecosistema”, non vi è più necessità di ricorrere alla suddetta interpretazione per attribuire rilevanza costituzionale alla tutela dell’ambiente.

<sup>4</sup> Si vedano, infatti, *ex multis*, Tar Lombardia (Milano), sez. IV, 6 febbraio 2014, n. 395, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisdiz., 27 agosto 2013, n. 737; Cons. St., sez. VI, n. 5455/2009, nonché recentemente Cons. St., sez. VI, n. 59/2013. Peraltro, una situazione di maggiore conflittualità tra paesaggio ed energie rinnovabili ravvisa in tema di impianti eolici (v. F. De Leonardis, *Caratteri e bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. Amm.* 4/2005, p. 889 ss.).

<sup>5</sup> Tar Veneto, sentenza del 25 gennaio 2012, n. 48, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it)

<sup>6</sup> Tale principio, contenuto nell’art.4, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, è ora ripreso dalla Strategia Energetica Nazionale (SEN), che è stata approvata con decreto interministeriale firmato dai Ministri dello Sviluppo economico e dell’Ambiente l’8 marzo 2013. Essa è stata emanata dopo un lungo periodo caratterizzato dall’assenza di una tale regolamentazione.

del fotovoltaico, il Veneto si trova nella seconda posizione in Italia per numero di impianti installati<sup>7</sup>.

## **2. La natura dei pareri della Soprintendenza nei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili**

Il procedimento per la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili è disciplinato dall'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, che ai commi 3 e 4 prevede un'autorizzazione unica, nella cui procedura di rilascio si innesta il parere della Soprintendenza nel caso di zone soggette a vincolo paesistico.

In generale, le valutazioni effettuate dalla Soprintendenza nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica assumevano ed assumono ancor di più oggi un rilevanza decisiva. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004), infatti, nel suo art. 159 stabiliva un regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica, destinato a valere fino al 31 dicembre 2009, il quale prevedeva che *“La soprintendenza, se ritiene l'autorizzazione non conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio (...) può annullarla con provvedimento motivato, entro i 60 giorni successivi alla ricezione della relativa completa documentazione”*.

Lo stesso codice, nel testo ora in vigore, dispone che il soggetto competente al rilascio si pronuncia sulla richiesta di autorizzazione paesaggistica *“dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposte a tutela”*.

Pertanto, la legge non prevede alcuna possibilità di discostarsi da tale parere che deve ritenersi a tutti gli effetti obbligatorio e vincolante. E' chiaro, infatti, che il sempre più diffuso interesse verso una maggiore diffusione del fotovoltaico non significa che esso debba sempre essere preminente rispetto ad altri interessi, come quello costituzionalmente protetto della tutela del paesaggio. Un'analisi organica della sentenza in esame richiede, dunque, brevemente la precisazione dei tratti distintivi tra discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche della P.A., poiché un orientamento giurisprudenziale consolidato<sup>8</sup> qualifica le valutazioni effettuate dalla Soprintendenza nei procedimenti

<sup>7</sup> Tale dato, risalente al 2013, è presente nel sito [www.fotovoltaicopannelli.it](http://www.fotovoltaicopannelli.it), che fa riferimento ad un numero di oltre 57 mila pannelli realizzati per una potenza totale di 1.369 KWp. Peraltro, occorre segnalare che con DGR n. 1820 del 15 ottobre 2013 è stato adottato il Piano Energetico Regionale del Veneto relativo alle Fonti Rinnovabili, al Risparmio Energetico ed all'Efficienza Energetica. Inoltre, il Decreto 15 marzo 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico (c.d. Decreto Burden Sharing) definisce che le Regioni e le Province autonome concorrano al raggiungimento per il 2020 dell'obiettivo nazionale del 17%, in termini di sviluppo delle rinnovabili e stabilizzazione dei consumi energetici. **Per il Veneto l'obiettivo è che il 10,3% dell'energia elettrica, termica e dei trasporti provenga da fonte rinnovabile. Oggi è a circa il 7,5%.**

<sup>8</sup> Di cui la sentenza qui annotata è espressione, ma nello stesso senso v. Cons. St., n. 5455/2009 e n. 59/2013

di rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di impianti fotovoltaici (e prima ancora eolici) in aree soggette a vincolo paesistico come espressione di discrezionalità tecnica, a causa dell'applicazione, di carattere opinabile e complesso, di regole di natura tecnica correlate alla percezione del valore-paesaggio. Tale analisi risulta funzionale al fine di tracciare i limiti del loro sindacato giurisdizionale.

In particolare, nel caso della discrezionalità amministrativa viene attribuito un potere<sup>9</sup> all'amministrazione per la produzione di vicende giuridiche in ordine a situazioni soggettive dei privati. Tuttavia, l'amministrazione deve in concreto agire in vista del perseguimento dell'interesse pubblico che costituisce la ragione dell'attribuzione del potere (ad esempio, l'interesse alla conservazione della bellezza paesaggistica). Inoltre, spesso le modalità di azione dell'amministrazione sono individuate in via generale ed astratta mediante norme giuridiche, le c.d. norme di azione<sup>10</sup>, ed è proprio per questo che taluni autori hanno definito la discrezionalità amministrativa come *“lo spazio di scelta che residua laddove la legge non predetermini in modo completo tutti i comportamenti dell'amministrazione”*<sup>11</sup>.

Quindi, la *“discrezionalità si traduce in una scelta guidata dalla ponderazione dell'interesse primario con gli interessi rilevanti della vicenda”*<sup>12</sup>.

In seguito a tale attività di ponderazione di interessi (momento del giudizio), la P.A. individua (momento della scelta) quello che viene definito l'interesse pubblico concreto, sulla base di canoni di ragionevolezza, nel senso che la scelta deve risultare logica e congrua tenendo conto dell'interesse pubblico perseguito, degli interessi secondari coinvolti e della misura del sacrificio ad essi arrecato<sup>13</sup>.

Tuttavia, una volta che siano state rispettate le suddette limitazioni residuano in capo alla P.A. ulteriori scelte che si pongono – salvo poche eccezioni stabilite dalla legge – al di fuori di un sindacato giurisdizionale e che sono definite di *“opportunità”*, configurando il cosiddetto merito amministrativo, ossia *“la conformità della scelta discrezionale alle regole non giuridiche di buona amministrazione”*<sup>14</sup>, volte a guidare la P.A. verso la scelta più idonea a soddisfare l'interesse pubblico nella situazione concreta.

Nelle ipotesi, invece, delle valutazioni tecniche (o, come per molto tempo si è detto, della c.d. discrezionalità tecnica) si ha una situazione del tutto diversa, poiché, esse si presentano come attività di

<sup>9</sup> Così V. Cerulli Irelli, in *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2001, p. 364 ss.

<sup>10</sup> Si veda in proposito il Guicciardi, in *Studi di giustizia amministrativa*, Utet, Torino, 1967.

<sup>11</sup> Così A. Romano, citato da E. Casetta, in *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2008.

<sup>12</sup> Così A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ediz., Napoli, 1989.

<sup>13</sup> Si veda M. S. Giannini, in *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939.

<sup>14</sup> C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo I, Cedam, 1975, pp. 237.

attuazione della legge, caratterizzate dalla presenza a monte di una norma regolatrice imprecisa, cioè che reca un concetto giuridico indeterminato (*unbestimmt Rechtsbegriff*<sup>15</sup>), che sarà attuato tramite il rinvio alla regola tecnica.

Il rinvio può essere diretto quando la norma giuridica contiene *in re ipsa* la regola tecnica; oppure può essere indiretto quando si rende necessaria alla P.A. la valutazione tecnica di fatti complessi che emergono dalla realtà concreta e che la norma giuridica non può prevedere nel dettaglio, ma che implicitamente richiede di considerare. Secondo autorevoli ricostruzioni dottrinali<sup>16</sup> in presenza di un rinvio diretto, se l'amministrazione erra nella qualificazione tecnica del fatto complesso, l'*error facti* si presenterebbe sotto le vesti di violazione di legge; in caso, invece, di rinvio indiretto, il vizio ravvisabile sarebbe quello di eccesso di potere.

Partendo, poi, dalla considerazione del carattere di inesattezza ed incertezza delle regole tecniche da applicare, ossia dell'opinabilità della valutazione tecnica, si è parlato di una possibilità di scelta lasciata alla P.A. Da qui è nata l'assimilazione con la scelta discrezionale pura dell'amministrazione, sostenuta per molto tempo da dottrina e giurisprudenza<sup>17</sup>.

Tuttavia, il fatto che la norma tecnica richiamata sia suscettibile di vario apprezzamento si risolve in una semplice questione interpretativa (opinabile) della norma giuridica<sup>18</sup>.

Il corollario logico delle suddette conclusioni è stata l'evoluzione<sup>19</sup> che ha condotto alla sindacabilità giurisdizionale delle valutazioni tecnico-discrezionali, culminata nella storica sentenza del Consiglio di

---

<sup>15</sup> I primi autori (si vedano F. Cammeo, "La competenza di legittimità della IV sezione e l'apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici", in *Giur. It.*, III, 1902; nonché E. Presutti, "Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica", in *Giur. It.*, 1910) che si dedicarono allo studio della discrezionalità tecnica subirono, invero, l'influenza della dottrina tedesca dei concetti giuridici indeterminati ("*unbestimmte Rechtsbegriffe*"). Per una disamina completa sullo stato della dottrina e della giurisprudenza tedesca sull'applicazione dei concetti giuridici indeterminati si veda D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995, 11 e ss.

<sup>16</sup> Si veda V. Cerulli Irelli, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Riv. trim. dir. proc. amm.*, 1984, 463 ss.

<sup>17</sup> Tale passaggio si fa risalire al Ranalletti, il quale "prospettò la riconduzione della discrezionalità tecnica nell'alveo di una figura unitaria di discrezionalità amministrativa, sostenendo la sussistenza di quest'ultima nel caso in cui la norma consenta di determinare la propria azione attraverso una qualsivoglia attività di valutazione (anche tecnica)". Così S. Cassese, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

<sup>18</sup> Vedi D. De Pretis, *Discrezionalità tecnica e incisività del controllo giurisdizionale*, nota a Cons. St., sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, in *Giorn. di Dir. amm.*, 1999, p. 1179.

<sup>19</sup> In particolare, il contributo di M. S. Giannini (in *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè Milano, 1988) è stato fondamentale nel porre in luce le differenze tra la discrezionalità amministrativa e le valutazioni tecniche, affermando che

Stato n. 601/1999<sup>20</sup>, la quale ha spezzato la visione tradizionale della loro insindacabilità e ha posto in evidenza la diversità delle nozioni di opportunità e opinabilità.

Il Consiglio di Stato<sup>21</sup> ha, infatti, con chiarezza affermato che *“allorquando la norma prenda in considerazione fatti il cui accertamento richieda l'impiego di regole extragiuridiche spetta all'amministrazione la loro applicazione e, dunque, ove queste consistano in leggi di carattere relativo, la scelta tra varie soluzioni prospettabili. Ma, per converso, traducendosi questo potere pur sempre nell'applicazione della norma di legge, il suo cattivo esercizio si risolve in un vizio di legittimità del provvedimento e non può non essere sindacabile sotto il profilo dell'adozione della regola o del modo di formazione del giudizio tecnico”*.

In ogni caso, quanto ai limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche, già a partire dalla sentenza n. 601/1999, si è sottolineato che *“la discrezionalità tecnica del g.a. non può spingersi sino ad una forma di controllo c.d. “forte”, ovvero sino alla sovrapposizione della valutazione tecnica della p.a. di una valutazione tecnica del giudice stesso”<sup>22</sup>*.

Nel nostro ordinamento, dunque, si è preferito garantire all'amministrazione, per così dire, l'ultima parola quando il giudizio è attendibile, ancorché opinabile, in ossequio al principio di separazione dei poteri, poiché il giudice si limita a valutare un fatto complesso che è stato presupposto del provvedimento, ma non si sostituisce all'amministrazione nell'adozione dello stesso.

Tornando alla materia delle valutazioni effettuate dalla Soprintendenza, la giurisprudenza si è attestata nel solco della sopra citata sentenza n. 601/1999, affermando che i pareri della Soprintendenza sono espressione di c.d. “discrezionalità tecnica”, la quale è soggetta ad un sindacato di tipo intrinseco debole (o di attendibilità). Il giudice, pertanto, non deve limitarsi al rilievo degli indici sintomatici dell'eccesso di potere, ma può ripetere la valutazione tecnica formulata dall'autorità (anche avvalendosi dello strumento della c.t.u.) e verificare se essa sia attendibile<sup>23</sup>. Il g.a., quindi, verificherà

---

esistono casi nei quali *“il testo normativo (...) non attribuisce potestà discrezionale, e quindi esclude che l'autorità compia valutazioni di opportunità, ma le attribuisce invece il compito di addivenire a dei giudizi a contenuto scientifico”*, ad esempio, *“una sostanza o è tossica o non lo è; può accadere che essa sia più o meno tossica, ma non può accadere che sia opportuno o inopportuno considerarla tossica”*.

<sup>20</sup> Cons. St., sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, in *Diritto Proc. Amm.*, 2000, 182.

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 27 dicembre 2007, n. 6672, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it)

<sup>22</sup> Ciò a differenza dell'ordinamento tedesco in cui i concetti giuridici indeterminati sono soggetti ad un sindacato “forte”.

<sup>23</sup> Così afferma Tar Lombardia (Milano), sez. IV, 6 febbraio 2014, n. 395, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it). In tale pronuncia il Tar ha affermato che *“la Soprintendenza ha adeguatamente motivato in ordine alle ragioni che non consentivano il rilascio del parere favorevole all'istanza di installazione dei pannelli solari, avendo precisato la sussistenza di rilevanti alterazioni*

se il criterio tecnico adottato sia sufficiente ed adeguato e se il procedimento applicativo sia stato seguito correttamente attraverso un giudizio in cui applicherà le medesime regole tecniche (opinabili) dell'amministrazione.

La Soprintendenza, comunque, dal canto suo, nel caso di diniego all'installazione o di installazione condizionata a determinati requisiti, dovrebbe motivare in maniera adeguata il proprio parere, facendo riferimento al caso concreto che le è stato sottoposto, dimostrando *“una effettiva e concreta incongruità con il paesaggio circostante”*<sup>24</sup>.

Nella sentenza qui analizzata, invece, il Consiglio di Stato ha affermato la chiarezza e coerenza delle *“ragioni ostative individuate (...) con una valutazione tecnico-discrezionale (...) propria della tutela del patrimonio culturale e che risulta immune dai vizi di irragionevolezza o di errore nei presupposti”*.

### **3. Il procedimento unico di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili: cenni alle coordinate europee ed alla legislazione del Veneto nel segno della sostenibilità**

Lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile è uno degli obiettivi primari della politica internazionale ed europea, particolarmente attenta alla salvaguardia ed alla tutela dell'ambiente. Nel Giugno 2009<sup>25</sup> sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea gli atti legislativi che costituiscono il cosiddetto “Pacchetto Clima ed Energia” che rappresenta una vera e propria svolta a favore della sostenibilità e della sicurezza energetica europea. Con esso, infatti, acquisiscono valore giuridico vincolante gli obiettivi del 20 – 20 – 20 con i quali l'Unione europea si è impegnata ad aumentare l'efficienza energetica del 20%, ridurre il consumo di energia del 20% ed aumentare il ricorso a fonti energetiche alternative del 20% entro il 2020.

Più specificamente, nel primo considerando della direttiva 2009/28/CE si legge che la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, *“congiuntamente ai risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza*

---

*dell'equilibrio percettivo del quadro di insieme tutelato”*. Si vedano, altresì, Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisdiz., 27 agosto 2013, n. 737, nonché Cons. St., sez. VI, n. 5455/2009.

<sup>24</sup> Così Tar Campania (Salerno), sez. II, sent. del 28 gennaio 2013, n. 235.

<sup>25</sup> Per quanto concerne il fotovoltaico, il fondamentale riferimento normativo è costituito dalla direttiva 2001/77/CEE del 27 dicembre 2001, successivamente sostituita dalla direttiva 2009/28/CE. L'attuazione di tali provvedimenti è avvenuta prima mediante il D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 ed in seguito con D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28. In relazione al settore fotovoltaico sono stati, poi, emanati una serie di decreti ministeriali, rivolti alla realizzazione del programma c.d. “Conto Energia”. A partire dal D.M. 28 luglio 2005 si sono susseguiti i D.M. 6 febbraio 2006; D.M. 19 febbraio 2007, n. 25336; D.M. 6 agosto 2010; D.M. 10 settembre 2010, n. 47987; D.M. 5 maggio 2011, n. 52804 e da ultimo il D.M. 5 luglio 2012, n. 61848. A ciò si aggiunga la normativa regionale adottata in conformità dell'art. 12, comma 10, del D.Lgs. n. 387/2003.

*energetica, costituiscono parti importanti del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e per rispettare il protocollo di Kyoto della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e gli ulteriori impegni assunti a livello europeo ed internazionale*". Peraltro, la direttiva impone agli Stati Membri di garantire *"procedure amministrative ... semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato"*<sup>26</sup> e che siano *"oggettive, trasparenti e proporzionate"*. In questo quadro, recentemente, è in aumento in Italia il ricorso all'energia fotovoltaica, che consente di generare elettricità sfruttando la luce e il calore delle radiazioni solari, attraverso i c.d. moduli fotovoltaici, ossia un insieme di pannelli inseriti o installati in modo più o meno integrato nell'architettura dei fabbricati.

Il D.Lgs. n. 387/2003 ha recepito, dunque, la normativa europea, perseguendo, in ossequio agli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., lo scopo di assicurare l'esercizio unitario sia delle competenze normative in materia di tutela dell'ambiente, sia delle funzioni amministrative nel governo del territorio per esigenze di uniformità sui problemi energetici di livello nazionale<sup>27</sup>.

Più specificamente, gli impianti fotovoltaici che formano parte integrante dell'edificio in cui sono installati ed alla cui valorizzazione contribuiscono, trovano disciplina, come detto, nell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, il cui terzo comma prevede l'autorizzazione unica, *"nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico(...)"*.

La *ratio* di tale autorizzazione unica è concludere con uniformità e tempestività i procedimenti amministrativi inerenti la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e ciò sulla base di un principio di massima semplificazione amministrativa e di un principio di liberalizzazione dell'attività in parola. Da una parte, infatti, con l'introduzione di strumenti abilitativi che risultano progressivamente più semplificati in funzione del minore impatto paesaggistico territoriale degli impianti oggetto di abilitazione, il Legislatore sembra avere configurato un principio di semplificazione *"a geometria variabile che opera in modo inversamente proporzionale al grado di lesività paesaggistico-territoriale dei medesimi impianti e, quindi, in modo direttamente proporzionale alla tutela del paesaggio e del territorio"*<sup>28</sup>. Dall'altra, si è proceduto ad una completa liberalizzazione

---

<sup>26</sup> L'autorizzazione unica di cui al D.Lgs. n. 387/2003 è stata introdotta per ottemperare a queste esigenze di semplificazione amministrativa, insieme alla previsione per cui gli impianti, la cui capacità di generazione di energia fotovoltaica è inferiore alla soglia di 20 KW sono assoggettati alla sola denuncia di inizio attività (DIA ex artt. 22 e 23, D.P.R. n. 380/2001).

<sup>27</sup> C.f.r. Corte Cost., 14 ottobre 2005, n. 383, in Giur. it., 2006, 8-9, 1583.

<sup>28</sup> Così A. Zuccaro, in *I limiti regionali alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra oscillazioni giurisprudenziali ed incertezze normative*, in *Foro amministrativo: Consiglio di Stato*, 2013, p. 571 ss.

dell'attività di produzione di energia da fonti rinnovabili grazie all'affermazione completa di un sistema di tipo autorizzatorio, con esclusione di eventuali modelli concessori.

Entro tale quadro la Regione Veneto da tempo investe nello sviluppo di attività di ricerca coinvolte nel settore del fotovoltaico<sup>29</sup> ed è, come detto in apertura, la seconda regione italiana per numero di impianti installati.

In conclusione, si possono trarre alcune riflessioni in merito alla comparazione dei diversi interessi coinvolti nelle suddette procedure autorizzatorie, in modo da comporre gli eventuali conflitti tra energie rinnovabili ed ambiente. In particolare, il ruolo della Soprintendenza si colloca nel senso sì di valorizzare il ricavo delle energie da fonti rinnovabili, ma secondo criteri di sostenibilità per il territorio in cui gli interventi vanno ad incidere, nella direzione di garantire uno sviluppo economico compatibile con le possibilità delle future generazioni, preservando la qualità e la quantità delle riserve naturali. Entro tale ottica di sostenibilità, è stato detto che il Piano Energetico del Veneto, approvato con DGR n. 1820 del 15 ottobre 2013, *“può contribuire a promuovere il risparmio e l'ottimizzazione del rendimento energetico, riducendo al minimo gli impatti ambientali derivanti dal consumo e dalla produzione di energia, avendo cura di preservare quanto più possibile l'habitat e il paesaggio”*<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> In particolare, ha finanziato l'Università di Padova per una serie di attività di ricerca finalizzate allo sviluppo del fotovoltaico<sup>29</sup>. Si vedano i siti [www.fotovoltaicopannelli.it](http://www.fotovoltaicopannelli.it) e [www.innovazioneveneto.it/?p=869](http://www.innovazioneveneto.it/?p=869). Per quanto concerne, invece, i provvedimenti normativi più rilevanti in materia abbiamo la Legge 22/01/2010 (“Disposizioni in materia di autorizzazioni e incentivi per la realizzazione di impianti solari termici e fotovoltaici sul territorio della Regione del Veneto”), nonché la Legge Regionale 13 del 8 luglio 2011, che ha previsto la possibilità di rilasciare il titolo abilitativo per gli impianti fotovoltaici tramite PAS, la Procedura Abilitativa Semplificata. Vi sono, poi, diverse delibere della Giunta Regionale disciplinanti la materia in via dettagliata, tra cui la DGR n. 453 del 2 marzo 2010, nonché la DGR n. 827 del 15 maggio 2012.

<sup>30</sup> Così si legge in [www.arpa.veneto.it](http://www.arpa.veneto.it)