

**AMBIENTE, ENERGIA,
ALIMENTAZIONE
MODELLI GIURIDICI COMPARATI
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*ENVIRONMENT,
ENERGY, FOOD
COMPARATIVE LEGAL MODELS
FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

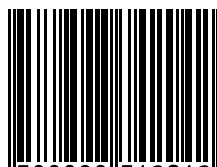
a cura di

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

VOLUME 1 - TOMO I

cesifin on line

www.cesifin.it



9 788898 742042

AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE

MODELLI GIURIDICI COMPARATI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

VOLUME PRIMO

TOMO I

scritti di

VANIA AIETA, GAIA ALLORI, IVANO ALOGNA, DANIELA BELVEDERE, SARA BENVENUTI, RAFFAELE BIFULCO, ELENA BUOSO, MARCO CALABRÒ, FRANCESCA CARPITA, **GINEVRA CERRINA FERONI**, IMMA CIRILLO, VALENTINA COLCELLI, **CARMELA DECARO**, VINCENZO DE FALCO, FRANCESCA DEGL'INNOCENTI, FRANCESCA DELLA ROSA, OTTAVIO DI BELLA, GIUSEPPE DI GENIO, BRUNO DI GIACOMO RUSSO, LUCA DI GIOVANNI, **GIAMPIERO DI PLINIO**, LUCA FANOTTO, SOLANGE FATAL, FIORE FONTANAROSA, TIZIANA FORTUNA, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, CRISTINA GAZZETTA, ANNALaura GIANNELLI, YLENIA GUERRA, THIAGO JORDACE, VINCENZO LARUFFA, EMANUELA LATERZA, **DONATO LIMONE**, CLAUDIO LOFRUMENTO, VALERIO LUBELLO, PIETRO MASALA, GRETA MASSA GALLERANO, CRISTIANA MAZZUOLI, **LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**, MARIA NAZARENA RODRIGUEZ FIRPO, STELLA ROMANO, PIER MARCO ROSA SALVA, FLORIANA SANTAGATA, SIMONA SASSO, ELISA SCOTTI, ANNA SIMONATI, CHIARA SORBELLO, ALESSANDRA TOMMASINI, BARBARA VALENZANO, ALESSANDRO ZAGARELLA

TOMO II

scritti di

LORENZO BAIKATI, CARLA BASSU, ANTONIO BELLIZZI DI SAN LORENZO, SILVIA BOLOGNINI, BARBARA LILLA BOSCHETTI, LUCA BUSCEMA, **GIAN FRANCO CARTEI**, MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ, **GINEVRA CERRINA FERONI**, TANJA CERRUTI, LUDOVICA CHIUSI, DANIELA CORONA, LAURA DE GREGORIO, LUCA DI DONATO, CATERINA DRIGO, VERONICA FEDERICO, ALESSANDRA FORTI, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, FRANCESCO GALLARATI, FEDERICA GIRINELLI, ANTONIO GUSMAI, ANDREA IURATO, PAMELA LATTANZI, FRANCESCA LEONARDI, NICOLA LUCIFERO, ANTONIETTA LUPO, FRANCESCO MARTINES, GIOVANNA MASTRODONATO, EDOARDO MAZZANTI, **LUCA MEZZETTI**, PIETRO MILAZZO, FRANCESCA MINNI, MARIA MOCCHEGIANI, **ANDREA MORRONE**, LEANDRO MOURA DA SILVA, ALESSANDRO ODDI, VALERIA PAGANIZZA, BARBARA PASA, **PIER LUIGI PETRILLO**, FRANCESCA POLACCHINI, ALBERTO QUINTAVALLA, EDOARDO C. RAFFIOTTA, GIADA RAGONE, LUIGI RUFO, ROBERTO SAJJA, LAURA SALVI, CLAUDIO SCIANCALEPORE, FRANCESCA SPAGNUOLO, GIULIANA STRAMBI, **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, STEFANO VILLAMENA, ALICE VILLARI

Il volume contiene i *Paper* presentati nelle sei Sessioni tenute al Convegno internazionale *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Roma 5-6 ottobre (volume 1, tomo I), Firenze 7-8 ottobre 2015 (volume 1, tomo II), promosso dall'Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, dall'Università Unitelma Sapienza di Roma, dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, in collaborazione con l'Accademia dei Georgofili, con il patrocinio dell'Università degli Studi di Firenze, del Dipartimento Giuridico dell'Università di Firenze e di Milano EXPO 2015.

I contributi raccolti nel volume sono stati sottoposti a referaggio del Comitato Scientifico

Comitato scientifico:

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

This E-BOOK collects the Papers presented to the Six Sessions of the International Conference Environment, Energy, Food. Comparative Legal Models for Sustainable Development, Rome, October 5th - 6th (Volume 1, Tome I), Florence, October 7th - 8th 2015 (Volume 1, Tome II), promoted by Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, Università Unitelma Sapienza di Roma, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri (Florence), in collaboration with Accademia dei Georgofili, with the sponsorship of Università degli Studi di Firenze, of Dipartimento Giuridico of Università di Firenze and Milano EXPO 2015.

The contributions collected in the book have been approved by Scientific Committee

Scientific Committee:

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

© 2016 Fondazione CESIFIN Alberto Predieri

ISBN 978-88-98742-04-2

Cesifin on line
gennaio 2016

www.cesifin.it

*Indice tomo I**

PRESENTAZIONE DEL VOLUME	p. 13
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
INTRODUCTION	p. 17
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
PRESENTAZIONE DEL TOMO I	p. 21
Luca Mezzetti	
INTRODUCTION TO THE ROME SESSIONS	p. 23
Luca Mezzetti	
1ª SESSIONE	
LA TUTELA GIURIDICA DELLA DIVERSITÀ BIOCULTURALE, L'UNESCO E LA DIETA MEDITERRANEA	
ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE	p. 27
Donato Antonio Limone	
LA TUTELA GIURIDICA DELLA DIVERSITÀ BIOCULTURALE, DIETA MEDITERRANEA, UNESCO	p. 33
Imma Cirillo	
A CRITIC LECTURE OF THE EU TWO FACED APPROACH TO BIODIVERSITY: EQUAL GUARANTY OR MULTINATIONAL BIO-RAID? THE IMPORTANCE OF A SELF-RECONSIDERATION OF EU POLITICS IN BIODIVERSITY	p. 41
Valentina Colcelli	
SIMBOLI DELLA CULTURA SPAGNOLA E RIVENDICAZIONI AUTONOMISTICHE: LE LINEE DI TENDENZA NELL'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE	p. 53
Vincenzo De Falco	

* Il presente volume è diviso in due tomi. Il tomo I comprende le Sessioni del convegno tenute a Roma, il tomo II comprende le Sessioni tenute a Firenze.

LE POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ DEL PROGRAMMA INTERGOVERNATIVO UNESCO “MAN AND THE BIOSPHERE” (MAB) p. 65
Ottavio Di Bella - Alessandro Zagarella

I DIRITTI DI PROPRIETÀ COLLETTIVA NEI PAESI MEGADIVERSI DEL COSTITUZIONALISMO IBEROAMERICANO p. 77
Giuseppe Di Genio

LA TUTELA GIURIDICA DELLA BIODIVERSITÀ IN QUANTO BENE CULTURALE p. 85
Cristina Gazzetta

LE TRADIZIONI ENOGASTRONOMICHE: UN PATRIMONIO DA TUTELARE E VALORIZZARE p. 97
Cristiana Mazzuoli

GLI USI CIVICI NEL CONTESTO DEL PATRIMONIO CULTURALE (IMMATERIALE): PER UN NUOVO PARADIGMA GIURIDICO DEI DEMANI COLLETTIVI p. 109
Marco Calabrò - Anna Simonati

IL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE E LE TRADIZIONI ALIMENTARI: VERSO UN PIANO DI GOVERNANCE PER LA DIETA MEDITERRANEA PATRIMONIO DELL'UMANITÀ UNESCO..... p. 121
Alessandro Zagarella

**2^a SESSIONE
AMBIENTE, ECONOMIA, ISTITUZIONI
E SVILUPPO SOSTENIBILE**

ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE..... p. 135
Giampiero Di Plinio

LA CIRCOLAZIONE DEL MODELLO DI SVILUPPO SOSTENIBILE. PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO PER UN PERCORSO MULTIDIREZIONALE p. 145
Ivano Alogna

LA TUTELA PRECAUZIONALE DELL'AMBIENTE E IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA NEL RICONOSCIMENTO DEL RISCHIO DA FATTORI INQUINANTI.....	p. 157
Daniela Belvedere	
EQUITÀ AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE: SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'ENVIRONMENTAL JUSTICE.....	p. 169
Raffaele Bifulco - Elisa Scotti	
LE AREE PROTETTE TRA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA.....	p. 181
Francesca Carpita	
PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE: PROFILI COMPARATIVI TRA ITALIA E SPAGNA	p. 193
Luca Fanotto	
PROPRIETÀ COLLETTIVE E RISORSE NATURALI: UN NUOVO MODELLO PROPRIETARIO PER LA GESTIONE SOSTENIBILE DEI COMMONS.....	p. 205
Fiore Fontanarosa	
SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE IN TEMA DI BILANCIABILITÀ DEL VALORE COSTITUZIONALE DELLA TUTELA AMBIENTALE.....	p. 217
Annalaura Giannelli	
AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE. LO SPRECO ALIMENTARE COME PARADOSSO E IL RUOLO DEL DIRITTO	p. 229
Ylenia Guerra	
ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DEL PAESAGGIO IN ITALIA FRA STATO E REGIONI: IL CASO SARDEGNA.....	p. 241
Pietro Masala	

LA EFICIENCIA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS	p. 253
María Nazarena Rodríguez Firpo	
EVOLUZIONE NORMATIVA SUI NUOVI SISTEMI DI ANALISI PER LA VALUTAZIONE DEL POTENZIALE RISCHIO AMBIENTALE-INCIDENTALE CONNESSO ALLE ATTIVITÀ INDUSTRIALI	p. 265
Simona Sasso - Barbara Valenzano	
EXCURSUS LEGISLATIVO SUL “CASO ILVA”. SCENARI PRESENTI E FUTURI	p. 275
Simona Sasso - Emanuela Laterza Claudio Lofrumento - Barbara Valenzano	
3ª SESSIONE TUTELA DELL’AMBIENTE E BIODIVERSITÀ	
ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....	p. 285
Carmela Decaro	
L’IDENTITÀ SOSTENIBILE: NUOVI MODI DI ABITARE L’AMBIENTE. UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUL RICONOSCIMENTO DEGLI ECOVILLAGGI	p. 293
Gaia Allori	
IL RUOLO DELLA BIOMASSA COME FONTE DI ENERGIA RINNOVABILE NELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI SOCIALI IN BRASILE	p. 305
Vânia Aieta - Thiago Jordace	
LE NUOVE SFIDE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TRA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E RESILIENZA	p. 313
Sara Benvenuti	
IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ AMBIENTALE E IL SUPERINTERESSE AL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO	p. 325
Elena Buoso	

LA RESPONSABILITÀ PER DANNO AMBIENTALE COME EFFICACE STRUMENTO DI TUTELA PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE?	p. 337
Francesca Degl’Innocenti	
“ENERGIA SOSTENIBILE” NELLE ZONE MONTANE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI SVILUPPO A LIVELLO INTERNAZIONALE	p. 349
Francesca Della Rosa	
SPECIFICITÀ MONTANA, AMBIENTE ED ENERGIA. UN MODELLO DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA MONTAGNA	p. 361
Bruno Di Giacomo Russo	
TUTELA DELL’AMBIENTE E DEL PAESAGGIO: PROFILI CRITICI E ASPETTI CONTROVERSI.....	p. 373
Luca Di Giovanni	
LA NOZIONE DI “SOBRIETÀ” NEL DIRITTO FRANCESE. TRANSIZIONE ENERGETICA, DIRITTO DELL’ENERGIA E DIRITTO DELL’AMBIENTE	p. 385
Solange Fatal	
L’APPROCCIO PRECAUZIONALE ALLA TUTELA DEL MARE E LO SFRUTTAMENTO SOSTENIBILE DELLE RISORSE ALIEUTICHE	p. 399
Tiziana Fortuna	
LA TUTELA DELL’AMBIENTE NELL’ATTUALE CONTESTO COSTITUZIONALE ITALIANO, LUCI ED OMBRE DI UN SISTEMA DA RIFORMARE.....	p. 411
Vincenzo Laruffa	
LE ENERGIE RINNOVABILI NELLA RIFORMA ENERGETICA MESSICANA.....	p. 423
Valerio Lubello	
CRISI ECONOMICA, DISMISSIONE DEI TERRENI DEMANIALI AGRICOLI E CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA	p. 435
Greta Massa Gallerano	

IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE COME "INTERESSE PUBBLICO FONDAMENTALE" PER LA TUTELA INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE	p. 447
Stella Romano	
ENTI LOCALI E SVILUPPO ENERGETICO SOSTENIBILE	p. 459
Pier Marco Rosa Salva	
RIVISITAZIONE DEL SISTEMA FISCALE IN MATERIA AMBIENTALE: RIFLESSIONI E PROPOSTE	p. 471
Floriana Santagata	
L'AMBIENTE NELLA GIURISPRUDENZA QPC DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL: RECENTI SVILUPPI E CRITICITÀ ALLA LUCE DELLA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT "A GEOMETRIA VARIABILE"	p. 483
Chiara Sorbello	
FONTI RINNOVABILI IN FUNZIONE DELLA "SOSTENIBILITÀ" (AMBIENTALE E ALIMENTARE)	p. 495
Alessandra Tommasini	
BIBLIOGRAFIA VOLUME 1, TOMO I	p. 507
GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO I	p. 557

ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DEL PAESAGGIO IN ITALIA FRA STATO E REGIONI: IL CASO SARDEGNA

Pietro Masala

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo europeo e nazionale: quale spazio per l'autonomia regionale? - 2. L'evoluzione della disciplina regionale in materia di localizzazione e di VIA (2004-2011). - 3. Le pronunce della Corte costituzionale e il loro seguito normativo (2012-2015). - 4. Conclusioni.

Abstract

Per conciliare la diffusione delle energie rinnovabili e la tutela dell'ambiente come ecosistema con la tutela del paesaggio, entrambi valori primari per la Corte costituzionale, il legislatore statale italiano ha individuato due strumenti: criteri per l'inserimento degli impianti di produzione nel paesaggio, specificati da linee guida nazionali approvate in Conferenza unificata; e la valutazione di impatto ambientale, pur nella semplificazione del procedimento di autorizzazione. Nell'applicazione di entrambi le Regioni hanno un ruolo. Ma di quali margini dispone una Regione che intenda attuare un modello di sviluppo fondato sulla tutela del paesaggio, rispetto al quale la diffusione delle energie rinnovabili può costituire un limite? L'interrogativo rileva soprattutto per le autonomie speciali, dotate di competenze primarie in materia paesistica: la delimitazione di tali competenze rispetto a quelle statali su energia e ambiente sottintende un bilanciamento fra i corrispondenti interessi costituzionalmente rilevanti (e fra due modelli di sviluppo sostenibile). La Sardegna è un laboratorio: nell'ultimo decennio le sue scelte (prima dirette a privilegiare la tutela del paesaggio, poi meno univoche) hanno originato un ampio contenzioso e la Consulta le ha censurate, fornendo indicazioni per riprogettare la disciplina regionale. L'analisi critica di tali scelte, del contenzioso collegato e del suo seguito è utile per rispondere al quesito formulato e riflettere sull'adeguatezza delle scelte statali.

1. Il quadro normativo europeo e nazionale: quale spazio per l'autonomia regionale?

Negli ultimi quindici anni l'Unione europea ha dato un forte impulso all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, prescrivendo agli

Stati membri l'adozione di misure dirette a conseguire tale obiettivo¹. Questo indirizzo risulta coerente con il principio dello sviluppo sostenibile², in quanto la diffusione delle fonti rinnovabili (alternative) è funzionale a ridurre sia la dipendenza dalle fonti fossili largamente importate da Paesi non facenti parte dell'UE sia le emissioni inquinanti da queste prodotte, permettendo di coniugare la tutela dell'ambiente inteso come ecosistema con la crescita dell'economia e dell'occupazione. Tuttavia un elemento di criticità è rappresentato dall'impatto degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili su risorse quali il paesaggio, la flora e la fauna selvatiche, il suolo e le produzioni agricole, la cui salvaguardia e valorizzazione sono ugualmente fondamentali in un'ottica di sviluppo sostenibile. È in primo luogo questo stesso principio, pertanto, a imporre l'esigenza di regole che evitino la proliferazione incontrollata degli impianti, assicurando un contemperamento fra la diffusione delle energie rinnovabili e la salvaguardia delle risorse paesaggistico-ambientali, nonché delle connesse possibilità di progresso economico e sociale.

Nell'ordinamento italiano la diffusione delle energie rinnovabili pone il problema di conciliare le esigenze di tutela di due interessi dotati entrambi di rilevanza costituzionale, che sono di norma fra loro convergenti, ma, nel caso in questione, possono risultare confliggenti: da un lato, la tutela dell'ambiente come ecosistema, che trae vantaggio dall'incremento della produzione di energia pulita; dall'altro, la tutela del paesaggio, "forma" esterna e percepibile dello stesso ambiente, che può risultare pregiudicata, in particolare, dalla realizzazione di impianti di produzione di energia eolica, aventi un forte impatto visivo. Secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, le esigenze di tutela di entrambi gli interessi sono fondate sull'art. 9 Cost. e entrambi rappresentano "valori primari" dell'ordinamento: non vi è perciò un rapporto di gerarchia fra gli stessi, ma qualora entrino in conflitto, si rende necessario un bilanciamento ragionevole, nel cui ambito deve essere data adeguata rappresentazione di ciascuno³, come impone anche il principio di integrazione⁴. Inoltre, se il principio di diffusione delle energie rinnovabili trova un fondamento nel diritto dell'UE, anche la tutela del paesaggio costituisce un obbligo internazionale, imposto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla materia⁵. Sotto l'aspetto del riparto di competenze fra Stato e autonomie

¹ Cfr. direttive NN. 2001/77/CEE e 2009/28/CE.

² Art. 3 TUE.

³ Per riferimenti più precisi v. L. FERRARO, *Costituzione, tutela del paesaggio e fonti di energia rinnovabili*, in L. CHIEFFI-F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima*, Napoli, 2013, 209 ss.

⁴ Art. 11 TFUE.

⁵ Sottoscritta a Firenze nel 2000 e ratificata ex legge n. 14/2006.

territoriali, la localizzazione e la realizzazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili si pongono invece al crocevia fra le potestà legislative statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, 2° comma, lett. s), Cost.) e di energia (art. 117, 3° comma, Cost.) e la potestà concorrente delle Regioni in quest'ultimo ambito; inoltre le Regioni speciali sono titolari, in base ai loro Statuti, di competenze primarie in materia di tutela del paesaggio.

Per garantire l'incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili mediante l'introduzione di procedure amministrative semplificate in conformità alle prescrizioni provenienti dall'UE, il legislatore statale ha previsto che la realizzazione di nuovi impianti e l'ampliamento o modifica di quelli esistenti siano soggetti a "autorizzazione unica", rilasciata dalle Regioni⁶ all'esito di una conferenza di servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate; stabilendo che il rilascio di tale autorizzazione costituisce titolo a costruire e gestire l'impianto in conformità al progetto approvato e altresì che le opere così autorizzate debbano considerarsi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti (art. 12, commi 1 e 3, d.lgs. n. 387/2003).

Al fine di conciliare la diffusione delle energie rinnovabili con la tutela del paesaggio lo stesso legislatore statale ha individuato due strumenti principali, prevedendo un ruolo significativo delle Regioni nell'applicazione di entrambi. In primo luogo l'art. 12, 10° comma, d.lgs. n. 387/2003, nel disporre l'adozione di linee guida nazionali per lo svolgimento del procedimento unico di autorizzazione "volte, in particolare, ad assicurare il corretto inserimento degli impianti, con specifico riferimento agli impianti eolici, nel paesaggio", ne ha previsto l'approvazione, su proposta del Ministro delle attività produttive (di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle attività culturali), nella Conferenza unificata in cui sono rappresentati i livelli di governo substatali, e ha rimesso alle singole Regioni il compito procedere, in attuazione di tali linee guida, alla "indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti" nei rispettivi territori. In secondo luogo, la procedura semplificata di autorizzazione non esclude che ciascun progetto riguardante la costruzione o modifica di un impianto debba essere comunque sottoposto a valutazione di impatto ambientale, in ordine alla quale sono competenti, di norma, le stesse Regioni⁷. Dalla legislazione statale si evince perciò che tanto

⁶ O dalle Province, secondo una scelta rimessa alle stesse Regioni; o, per impianti con potenza pari o superiore a 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico.

⁷ In generale la VIA compete all'autorità individuata dalla Regione con propria legge, tenuto conto della competenza al rilascio dell'autorizzazione (salvo che per i progetti sottoposti a autorizzazione statale o aventi impatto ambientale internazionale o interregionale, per i quali compete al Ministro dell'ambiente di concerto con quello dei beni culturali: art. 25, d.lgs. n. 152/2006). La VIA dei progetti relativi a impianti di produzione di energie rinnovabili compete di norma alle Regioni in quanto l'art. 12, 3° comma, d.lgs. n. 387/2003

alle Regioni ordinarie come a quelle speciali spetta assumere, nel rispetto di criteri predefiniti a livello nazionale ma bisognosi di specificazione e attuazione, le decisioni relative: all'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di produzione delle energie rinnovabili; alla VIA dei progetti di costruzione o modifica degli stessi. Il necessario bilanciamento fra la tutela dell'ambiente e la tutela del paesaggio è compiuto solo in parte dal legislatore statale, che rimette alle Regioni il compito di contemperare in concreto, attraverso scelte di carattere legislativo, programmatico e amministrativo, i contrapposti interessi di rilevanza costituzionale.

Un simile quadro normativo induce a chiedersi di quali margini effettivi dispongano le Regioni nell'esercizio della propria autonomia, per quanto attiene alle scelte in materia di localizzazione degli impianti e di VIA. L'interrogativo rileva soprattutto per le Regioni speciali, posto che – si è detto – queste sono titolari di competenze primarie in materia paesistica; e soprattutto nel caso in cui una di tali Regioni intenda attuare un modello di sviluppo sostenibile fondato su attività quali il turismo ambientale e le produzioni agroalimentari di qualità, rispetto alle quali la diffusione degli impianti di produzione di energie rinnovabili, e il *favor* per questa espresso nel diritto europeo e nella legislazione statale, possono costituire dei limiti. In casi simili, la delimitazione delle competenze regionali in materia di paesaggio rispetto a quelle statali su energia e ambiente sottintende un bilanciamento fra i corrispondenti interessi costituzionalmente rilevanti e, in definitiva, fra due modelli di sviluppo sostenibile che, sebbene non inconciliabili, sono distinti.

Per cercare di rispondere è utile considerare il caso della Sardegna, Regione speciale che nell'ultimo decennio, pur con fasi alterne riconducibili alla diversa sensibilità degli schieramenti politici succedutisi alla sua guida, ha perseguito come obiettivo primario la salvaguardia e valorizzazione delle proprie bellezze paesaggistiche, compiendo scelte legislative e programmatiche peculiari nella materia che qui interessa. La Corte costituzionale ha giudicato illegittime le soluzioni individuate dal legislatore sardo, esprimendo, con riguardo alla corretta interpretazione delle regole costituzionali di riparto delle competenze, precise indicazioni che il Consiglio e la Giunta insediati dopo le elezioni del 2014 hanno dovuto rispettare. La Sardegna, più di altre Regioni, può perciò essere considerata un laboratorio.

attribuisce a esse il potere di autorizzazione (salvo che per gli impianti con potenza pari o superiore ai 300 MW, per i quali è competente lo Stato). Il d.lgs. n. 4/2008 (art. 1 e all. III, lett. b)) ha disposto che sono sottoposti a VIA secondo le leggi regionali tutti progetti relativi agli impianti eolici, "con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali".

2. L'evoluzione della disciplina regionale in materia di localizzazione e di VIA (2004-2011)

L'analisi dell'evoluzione della normativa sarda in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili permette di constatare che in una prima fase (culminata nell'esperienza della Giunta Soru: 2004-2008) la politica regionale ha accordato una netta priorità alla salvaguardia del paesaggio, mentre in seguito (durante l'esperienza della Giunta Cappellacci: 2009-2014) le sue scelte sono divenute meno univoche, senza per questo cessare di originare un ampio contenzioso davanti ai giudici amministrativi e costituzionali.

Per quanto riguarda la specificazione dei criteri di localizzazione degli impianti, occorre premettere che le linee guida nazionali volte ad assicurarne un corretto inserimento nel paesaggio sono state approvate soltanto mediante un decreto del Ministro dello Sviluppo economico emanato il 10 settembre 2010. Prima di tale data la Regione Sardegna era tuttavia già intervenuta più volte, sia con disposizioni di legge sia con atti di programmazione e altri atti amministrativi generali, nell'ambito delle proprie competenze in materia di paesaggio⁸.

Con specifico riferimento agli impianti eolici, la legge reg. n. 8/2004, nel rimettere alla Giunta il compito di approvare entro un anno il Piano paesaggistico regionale (PPR), aveva disposto il divieto di realizzarne di nuovi in tutto il territorio regionale fino all'approvazione del Piano (art. 8, 3° comma). L'art. 112 delle norme tecniche di attuazione del PPR (approvato con d.g.r. 5 settembre 2006, n. 36/7), oltre a introdurre un divieto generalizzato di realizzare nuovi impianti negli "ambiti di paesaggio costieri", aveva quindi previsto l'elaborazione di uno studio per l'individuazione delle "aree a basso valore paesaggistico" in cui collocarli, in linea con le previsioni del Piano energetico e ambientale (PEARS, approvato con d.g.r. n. 34/13 del 2 agosto) secondo cui tutti gli impianti di conversione di energie, inclusi quelli eolici, fotovoltaici e solari per la produzione di potenza elettrica a scala industriale, avrebbero dovuto essere realizzati "in siti compromessi, preferibilmente in aree industriali esistenti" e "in coerenza" con il PPR. L'art. 18 della legge reg. n. 2/2007 aveva ancora disposto che la realizzazione di nuovi impianti eolici potesse essere consentita "nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti in ambiti di paesaggio costieri, o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale", da individuarsi puntualmente nell'apposito studio menzionato; e la d.g.r. 26 luglio 2007, n. 28/56, con cui questo fu approvato,

⁸ Fondate sull'attribuzione statutaria della competenza su edilizia e urbanistica: cfr. Corte cost., sentenza n. 51/2006.

individuò con maggiore precisione le aree idonee⁹, delimitate su una mappa del territorio regionale. Similmente era imperniata sull'individuazione delle aree "ammissibili" la disciplina relativa agli impianti fotovoltaici: anche in questo caso si indicavano aree già impiegate a fini produttivi o degradate¹⁰.

Negli atti approvati dalla Giunta Soru o su suo impulso risultava pertanto evidente l'intento di circoscrivere la porzione di territorio regionale destinabile a nuovi impianti, limitandola a aree industriali o comunque già compromesse nei loro valori paesistici così da salvaguardare "a monte" (prima di qualsiasi valutazione "a valle" riferita al singolo impianto) tutte le altre, implicitamente considerate non idonee. Altrettanto evidente era il contrasto fra tale impostazione – coerente con la scelta di fondo di fare della tutela del paesaggio una priorità della politica regionale, resa manifesta dall'adozione del PPR – e quella alla base della disciplina statale, secondo cui le Regioni avrebbero dovuto individuare le aree "non" idonee.

L'approvazione delle linee guida nazionali rese il contrasto ancor più manifesto. Da un lato, dopo le elezioni regionali del 2009 e l'insediamento della Giunta Cappellacci, la Regione era ancora intervenuta in materia di impianti eolici con la legge reg. n. 3/2009, che rivelava il chiaro intento di renderne più facile la realizzazione e ampliare la porzione di territorio destinabile alla loro ubicazione, ma senza per questo mettere in discussione il criterio generale di individuazione delle aree idonee su cui si fondavano le norme adottate nella legislatura precedente: oltre a prevedere che gli impianti con una potenza inferiore a una determinata soglia non fossero sottoposti a VIA (art. 23, 5° comma), essa aveva infatti modificato l'art. 18, legge reg. n. 2/2007, precisando che l'installazione nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri doveva ritenersi consentita anche "oltre

⁹ Le aree industriali o interessate da Piani per insediamenti produttivi di superficie superiore a 20 ettari e quelle contermini ("retroindustriali"); nonché, per gli impianti di potenza non superiore a 100kW con non più di tre aerogeneratori, anche le "altre aree industriali e artigianali così come individuate dagli strumenti pianificatori vigenti", quelle di pertinenza di "attività di servizio" (depuratori, impianti di trattamento dei rifiuti, ecc.) o "compromesse dal punto di vista ambientale". La d.g.r. indicava altresì vincoli preclusivi in riferimento sia alle NTA del PPR sia a prescrizioni urbanistiche, territoriali, morfologiche e climatiche (distanze minime da edificato urbano, strade o ferrovie; limiti di acclività e ventosità).

¹⁰ Coerentemente con il PEARS (per cui erano "ammissibili ad accogliere impianti fotovoltaici" le aree industriali e artigianali e quelle di pertinenza di altri impianti o stabilimenti produttivi o "compromesse") e in considerazione dell'esigenza di limitare l'impatto ambientale costituito dall'impegno di notevoli porzioni del territorio regionale", la d.g.r. n. 28/56 ne escludeva la realizzazione in zone agricole, con l'eccezione di quelli destinati all'autoproduzione; e fissava un tetto massimo (in termini di superficie occupabile) alla potenza installabile.

la fascia dei 300 metri” dalla battigia (art. 6, 8° comma)¹¹. Dall’altro, il d.m. del 2010 esigeva che le Regioni esprimessero il giudizio sulla non idoneità in base a un’istruttoria avente ad oggetto “la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni”; e prescriveva che gli esiti di tale istruttoria dovessero contenere, “in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate”. Inoltre si precisava che l’individuazione delle aree e dei siti non idonei – configurata non come un “divieto preliminare”, bensì come “atto di accelerazione e semplificazione dell’iter di autorizzazione”, funzionale ad “offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti” – “non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell’identificazione di fasce di rispetto non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela”: giacché “la tutela di tali interessi” è garantita dalle amministrazioni centrali e periferiche “all’interno del procedimento unico e della VIA”.

3. Le pronunce della Corte costituzionale e il loro seguito normativo (2012-2015)

La descritta normativa sarda in materia di impianti eolici è stata oggetto di pronunce di illegittimità costituzionale per violazione delle regole di riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

In materia di localizzazione degli impianti la sentenza n. 224/2012 ha dichiarato illegittimo l’art. 18, legge reg. n. 2/2007 (come sostituito ex legge reg. n. 3/2009) in quanto, ravvisato il contrasto fra il criterio dell’individuazione delle aree “idonee” impiegato dal legislatore sardo e il criterio dell’individuazione

¹¹ Con riguardo agli impianti fotovoltaici la d.g.r. n. 27/16 del 2011 individuava invece le aree non idonee, “particolarmente sensibili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio” causate dalla loro installazione, descrivendo, per ciascuna di tali aree, le “incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati”. Al contempo, seguendo un’indicazione contenuta nelle linee guida nazionali, si indicavano “aree preferenziali” (degradate), la cui occupazione allo scopo di realizzare gli impianti “costituisce di per sé un elemento utile alla valutazione del progetto”.

delle aree “non idonee” indicato dal legislatore statale, ha giudicato la norma regionale lesiva della competenza statale a dettare i principi fondamentali della materia “energia”. La Corte costituzionale non si è limitata a ribadire quel che aveva già affermato in precedenti pronunce riferite a discipline adottate da altre Regioni: ovvero che il criterio indicato nell’art. 12, 10° comma, d.lgs. n. 387/2003 e quelli “secondari” dettati dalle linee guida nazionali devono considerarsi principi fondamentali della legislazione statale e più precisamente “punti di equilibrio” (fra le competenze statali in materia di energia e tutela dell’ambiente e le competenze regionali)¹², come tali non derogabili neanche dalle Regioni speciali, le quali sono tenute a osservare anche le prescrizioni delle linee guida, con la sola eccezione di quelle aventi carattere di dettaglio¹³; e che è inammissibile un “divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili” (e pertanto una disciplina regionale che individui le aree non idonee senza una previa istruttoria che tenga conto dei diversi interessi coinvolti e vieti l’installazione di ogni impianto, indipendentemente dalla sua tipologia e potenza)¹⁴. La decisione ha aggiunto la precisazione che il “criterio residuale” di selezione del territorio regionale ai fini dell’installazione degli impianti indicato dal legislatore statale (di individuazione delle aree “non idonee”) non è “rovesciabile”, perché “con la trasformazione dell’eccezione in regola” sarebbe contraddetto il “principio di massima diffusione delle energie rinnovabili derivante dalla normativa europea”, che ne costituisce la “ratio ispiratrice”¹⁵. Al contempo essa ha puntualizzato che, se anche le Regioni speciali sono tenute a

¹² Cfr. sentenze nn. 282/2009, 124/2010, 313/2010, 192/2011, 275/2011, 308/2011.

¹³ Cfr. sentenze nn. 168/2010 e 275/2011.

¹⁴ Cfr. sentenza n. 308/2011.

¹⁵ Principio che “trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di interessi costituzionalmente protetti, nell’ambito delle materie di [loro] competenza”: cfr. cons. n. 4. La Corte muove dalla premessa che, poiché l’art. 12, d.lgs. n. 387/2003 è “espressione di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici”, il giudizio sulle previsioni regionali impone che se ne verifichi la “compatibilità con il bilanciamento previsto dalla norma statale interposta”. Nel caso delle Regioni speciali “che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie, nell’ambito delle quali si possono ipotizzare particolari limitazioni”, “l’ampiezza della portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell’esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita”. Nella fattispecie “la delimitazione di campo e il bilanciamento” richiedono di verificare se la disciplina regionale “si sia contenuta nell’ambito della tutela del paesaggio o abbia invece violato un principio fondamentale in materia di energia”.

individuare le aree non idonee, esse possono farlo “con riferimento alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni in cui tale competenza non è attribuita”, attraverso una “istruttoria nella quale si dia rilievo agli interessi di natura paesaggistica”¹⁶.

In seguito la d.g.r. 12 novembre 2012, n. 45/34 ha previsto un nuovo studio per l'individuazione di aree e siti “non idonei”, ma la legislatura si è conclusa senza la sua approvazione. Nel frattempo l'art. 8, 2° comma, legge reg. n. 25/2012 aveva inserito nell'art. 6, legge reg. n. 3/2009 un comma 7-*bis* allo scopo di consentire la realizzazione di nuovi impianti eolici o l'ampliamento di quelli esistenti oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché ricompresi in aree industriali o già destinate ad attività produttive. La sentenza n. 199/2014 ha dichiarato illegittima anche tale disposizione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte nella sentenza n. 220/2012. Nonostante l'intento perseguito dalla norma fosse quello di estendere la porzione di territorio suscettibile di ospitare gli impianti¹⁷, essa è stata giudicata incostituzionale in quanto determinava, in relazione agli ambiti di paesaggio costieri, il rovesciamento del criterio previsto dal legislatore statale, continuando a indicare i siti idonei e pertanto escludendo ogni altra area non espressamente richiamata: così limitando le aree disponibili e inserendo eccezioni al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili “senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica” della Regione speciale¹⁸.

Infine, dopo le ultime elezioni regionali, la legge reg. n. 8/2015 ha disposto la disapplicazione del divieto previsto dall'art. 112 delle NTA del PPR e demandato alla Giunta Pigliaru il compito di individuare le aree e i siti non idonei all'installazione di impianti eolici. A ciò si è provveduto con la d.g.r. n. 40/11, del 7 agosto: la valutazione di non idoneità è stata compiuta attraverso un'istruttoria nella quale, in conformità alle prescrizioni delle linee guida statali

¹⁶ Invece “non appartiene” alla loro competenza “la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, co. 10”: con l’“inversione del criterio di scelta” si superano i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di energia”. Il “rovesciamento metodologico” non è ammissibile perché “l’inserimento di eccezioni dovrebbe essere sorretto da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica, mentre la generale esclusione di tutto il territorio – tranne le aree tassativamente indicate – esime dalla individuazione della *ratio* che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree” (cons. n. 4).

¹⁷ Nel presupposto che essa fosse necessaria a rimuovere il divieto di realizzazione negli ambiti costieri *ex art.* 112 NTA, PPR (come asseriva la difesa regionale): presupposto erroneo per la Corte, poiché il divieto era previsto da fonte di rango secondario contrastante con le linee guida statali.

¹⁸ Cfr. cons. n. 3.3.

e ai principi indicati dalla Consulta, sono stati esaminati “i caratteri dei siti, gli obiettivi di protezione e le ragioni di incompatibilità alla localizzazione dei vari impianti di energia eolica, previa classificazione delle differenti tipologie di aerogeneratori, sia in funzione delle dimensioni, sia in funzione della potenza degli impianti”. Ciò ha permesso di individuare le aree in cui, in ragione dei caratteri intrinseci del sito, gli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica prevalgono e rendono l’insediamento delle varie tipologie di impianti eolici non compatibile, determinando “un’elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione”¹⁹.

In materia di VIA, con la sentenza n. 188/2013 la Corte ha dichiarato illegittimo l’art. 5, 23° comma, legge reg. n. 3/2009 nella parte in cui disponeva che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW non fossero assoggettati alle relative procedure, avendo rilevato un contrasto con la normativa statale che prescrive la VIA per tutti gli interventi riguardanti impianti eolici, compresi quelli di potenza inferiore ai limiti previsti a livello regionale. Poiché “l’obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di VIA attiene al valore della tutela ambientale”, la Corte ha ritenuto che la norma regionale, sottraendo a tale obbligo gli impianti sotto soglia invadesse l’ambito di competenza statale dell’art. 117, 2° comma, lett. s) Cost.

4. Conclusioni

Il caso Sardegna induce a una riflessione critica sulla legislazione statale e sulla giurisprudenza costituzionale descritte.

Il legislatore statale attribuisce funzioni distinte alla individuazione delle “aree non idonee” previa istruttoria (funzione di semplificazione e solo secondariamente di bilanciamento “a monte” fra la diffusione delle energie rinnovabili e la tutela del paesaggio) e alla VIA (funzione di bilanciamento “a valle”, in relazione al caso concreto). L’impressione è che esso consideri strumento e momento decisivo per la tutela del paesaggio soprattutto la seconda. La rassegna svolta nel paragrafo precedente ha reso chiaro che la Corte costituzionale riconosce nei criteri di localizzazione degli impianti fissati dalla legge statale un “punto di equilibrio” fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni speciali in materia di paesaggio, tanto da escludere che queste possano derogarvi *in melius* (dal punto di vista della tutela paesistica); e considera lo svolgimento della VIA e il suo esito positivo condizioni imprescindibili per

¹⁹ La Giunta ha aperto un dibattito pubblico (sino al 31 ottobre), impegnandosi a valutare le osservazioni raccolte. Inoltre è stata prevista la futura individuazione di ulteriori aree non idonee in ragione di esigenze di tutela connesse alle tradizioni agroalimentari, a produzioni agroalimentari di qualità o di un’elevata capacità d’uso del suolo.

il rilascio dell'autorizzazione – e pertanto la sua previsione (per qualsiasi impianto, a prescindere dalla potenza generata) condizione di legittimità della normativa regionale. Questi orientamenti che lasciano margini ridotti all'autonomia sono in linea con la generale tendenza “centralista” che da anni caratterizza le decisioni della Corte sul riparto di competenze nei diversi settori riconducibili alla materia “ambiente”.

Se nell'ottica della tutela del paesaggio l'imprescindibilità della VIA rappresenta una chiara garanzia (contro il rischio di normative regionali “lassiste”), dubbi suscita invece l'inderogabilità *in melius* dei criteri di localizzazione. In linea di principio alle Regioni speciali si riconosce la possibilità di differenziarsi mediante un'istruttoria che dia rilievo alle esigenze di natura paesistica, nell'esercizio della loro competenza primaria statutariamente attribuita in quest'ambito. Tuttavia, in concreto, i margini di differenziazione in funzione di una più rigorosa tutela paesistica non appaiono significativi²⁰. L'immodificabilità dell'equilibrio definito dal legislatore statale sembra comportare di fatto una “normalizzazione” delle competenze in materia paesistica delle Regioni speciali, alle quali si precludono scelte di tipo politico: alla luce di quanto si è visto, può parlarsi di esecuzione quanto all'individuazione delle aree “non idonee” e di amministrativizzazione quanto al concreto esercizio di quelle competenze. Momenti centrali sono l'istruttoria che prelude all'individuazione delle aree non idonee e soprattutto la VIA dei singoli progetti: mentre è scarso lo spazio che residua per l'autonomia nella definizione dei criteri di tale individuazione. Ciò comporta non soltanto che una Regione, qualora intenda perseguire un modello di sviluppo sostenibile alternativo, imperniato sulla tutela del paesaggio, incontri limiti insormontabili, anche quando, come nel caso della Sardegna, gode di autonomia speciale (e si può riconoscere nei valori paesistici un elemento caratterizzante – forse oggi il principale – dell'identità regionale²¹, che come tale può ritenersi giustificativo della stessa specialità). Ma implica altresì che essa, non potendo elaborare e implementare una visione generale, propriamente politica, stenti a governare la diffusione delle energie rinnovabili. Il rischio è quello della degradazione di ampie porzioni di territorio di valore paesistico “medio” (per le quali non sussistono esigenze di tutela tali da rilevare in sede di istruttoria) e di una loro “svendita” a interessi speculativi: rischio, e spesso realtà, che le procedure di

²⁰ Di fatto l'ultima d.g.r. del 2015, sopra citata, individua le aree non idonee sulla base di criteri coincidenti con quelli indicati nelle linee guida statali: e in effetti risulta difficile immaginare ulteriori tipologie di siti per cui possano invocarsi specifiche ragioni di tutela paesaggistica.

²¹ I. RUGGIO, *L'identità sarda*, in G. DEMURO-F. MOLA-I. RUGGIO (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, 53 ss.

VIA svolte caso per caso possono non essere in grado di arginare.

Criteri e obiettivi della legislazione statale dovrebbero pertanto essere, almeno in parte, ripensati. Ciò è possibile, perché il criterio dell'individuazione delle aree "non idonee" non è imposto dal diritto europeo: se esso è funzionale a consentire la diffusione delle energie rinnovabili, non è per ciò solo l'unico adatto allo scopo. Né sembra certo che l'obiettivo da perseguire debba essere la "massima diffusione": in quanto appare meglio conciliabile con le esigenze di tutela del paesaggio una "ragionevole programmazione" che tenga conto dell'effettivo fabbisogno energetico, rispetto alla quale è da ritenersi coerente un criterio di localizzazione preferenziale degli impianti in aree già destinate a usi produttivi o degradate.