

FEDERICA CASTELLANO
Dottoranda di diritto dell'economia presso l'Università di Pisa
federica.castellano@phd.unipi.it

**IL BILANCIAMENTO TRA TUTELA DELL' AMBIENTE E
DEL PAESAGGIO ALLA PROVA DELLA TRANSIZIONE
ENERGETICA
ENVIRONMENTAL AND LANDSCAPE PROTECTION IN
THE ENERGY TRANSITION**

SINTESI

L'articolo esamina il conflitto fra tutela paesaggistica e diffusione delle fonti di energia rinnovabile (FER) nel contesto nazionale, evidenziando come sulla spinta delle direttive europee RED siano state adottate normative semplificatorie delle procedure autorizzative alla produzione di tali impianti, con effetti negativi sulla tutela dei beni paesaggistici e culturali. La giurisprudenza amministrativa ribadisce l'importanza della motivazione della decisione, ma tende a privilegiare l'interesse energetico attraverso la massima diffusione delle FER e la loro configurazione a interesse pubblico prevalente. Si sottolinea la necessità di una nozione di «paesaggio sostenibile» come strumento per bilanciare tutela ambientale (nella sua veste industriale) e salvaguardia paesaggistico-culturale, evitando che la transizione energetica diventi un mero pretesto per riproporre mere logiche di profitto.

ABSTRACT

The article examines the conflict between landscape protection and the expansion of renewable energy sources (RES) in the national context, highlighting how the European RED directives have driven the adoption of simplified regulations for authorization procedures, with negative consequences for the protection of landscape and cultural assets. Administrative case law reaffirms the importance of providing adequate reasoning in decisions, yet tends to prioritize energy interests by promoting the widest possible diffusion of RES and framing them as a prevail-

ling public interest. The article emphasizes the need for a notion of «sustainable landscape» as a tool to balance environmental protection (in its industrial dimension) with landscape and cultural preservation, thereby preventing the energy transition from becoming a pretext for reproducing manufacture logics.

PAROLE CHIAVE: ambiente – paesaggio – transizione ecologica – energie rinnovabili

KEYWORDS: environment – landscape – ecological transition – renewable energy

INDICE: 1. Introduzione. – 2. I profili di differenziazione tra «ambiente» e «paesaggio». – 3. Da una concezione «separatista» dei concetti di ambiente e paesaggio a un'«endiadi unitaria». – 4. L'evoluzione normativa in materia di FER: principio di massima diffusione e interesse pubblico prevalente. – 5. Il ruolo della motivazione nella giurisprudenza amministrativa tra prevalenza dell'interesse energetico e ridimensionamento della tutela paesaggistica. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'esigenza di trovare una specificità della tutela paesaggistica si lega alle misure di transizione ecologica di stampo europeo (in particolare, RED I- II - III) adottate per la promozione di impianti di energia rinnovabile¹. Tali disposizioni, pur assolvendo il compito estremamente significativo (e pienamente condivisibile) di invertire le tendenze industriali di uso dei fossili attraverso la massima diffusione degli impianti FER a tutela dell'ambiente, possono tuttavia determinare una compressione dei vincoli di tutela paesaggistica a vantaggio delle attività economiche riconducibili al mercato “green”².

¹ Il presente contributo è il frutto della riflessione maturata al Convegno «*I Novellati Artt. 9 e 41 della Costituzione. L'Ambiente nel delicato equilibrio tra mercato, amministrazione e giustizia penale*», tenutosi all'Università di Pisa, il 24-25 novembre 2023, e poi approfondita alla luce delle nuove evoluzioni in materia. Una diversa versione del presente scritto è stata destinata alla pubblicazione negli Atti di quest'ultimo Convegno.

V. MARTINELLI, *From RED II to RED III: Renewable Acceleration Areas as a new challenge for urban and territorial planning*, in *TeMA: Territorio Mobilità e Ambiente*, 18(3), 2025, p. 571 e ss., osserva l'evoluzione del quadro globale della transizione energetica su spinta delle principali direttive europee. La direttiva RED III (2023/2413) introduce obiettivi più ambiziosi in materia di energie rinnovabili rispetto alla RED II e prevede l'istituzione delle Renewable Acceleration Areas (RAAs), finalizzate ad accelerare le procedure di autorizzazione degli impianti. Ciò attribuisce un ruolo più rilevante alla pianificazione urbana e territoriale, che deve integrare criteri energetici, ambientali e infrastrutturali nelle decisioni relative alla localizzazione degli impianti.

² Sul tema si rinvia subito ai contributi di P. CARPENTIERI, *Il concetto giuridico di “paesaggio” tra governo del territorio e ambiente*, Prolusione in occasione dell'inaugurazione dell'A.A. 2023-2024 SPISA Università di Bologna, 5 aprile 2024; M. ROVERSI MONACO, *Transizione energetica e paesaggio*, in M. BERTIN, S. PISCIELLA, R. REVELLINI, D.

La frammentaria normativa nazionale in materia di sviluppo delle fonti rinnovabili fa sì che non si giunga a un effettivo bilanciamento tra ambiente e paesaggio; al contrario, al fine di porre un freno all'emergenza climatica, essa produce come effetto immediato l'installazione di parchi eolici e pannelli fotovoltaici anche all'interno o in prossimità di aree sottoposte a tutela paesaggistica o culturale³ ai sensi del d.lgs. 42/2004.

Inoltre, la disorganica e poco chiara disciplina in materia di diffusione degli impianti FER non incide unicamente sul profilo estetico-paesaggistico, ma determina altresì ricadute negative di carattere ambientale. In particolare, rilevano il consumo di nuovo suolo, la conversione di aree agricole, nonché la protezione delle biodiversità. Si configura, pertanto, un evidente paradosso normativo, in quanto disposizioni poste formalmente a presidio di interessi ambientali finiscono, di fatto, per incidere negativamente su alcuni dei valori che intendono proteggere.

RUGGERI, C. SEMENZIN, L. ZARDO, E. ZATTA (a cura di), *Verso la neutralità climatica: progettare una transizione sostenibile ed equa*, vol. 1, Conegliano, Antefirma Ed., 2024, pp. 228-231; C. FELIZIANI, *Patrimonio culturale ed esercizio della funzione amministrativa in tempo di recessione ecologica. Riflessioni intorno al rapporto pubblico-privato*, in C. FELIZIANI (a cura di), *Innovazione e Inclusione per la Valorizzazione Del Patrimonio Culturale e Lo Sviluppo Delle Aree Interne. Riflessioni Preliminari*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 85-104; M. MONTINI, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?*, in *Quaderni AISDUE* (sez. Atti di Convegno), 17 febbraio 2023, 1, pp. 256-275; F. SCALIA, *L'energia da fonti rinnovabili nella prospettiva della dimensione ambientale, economica e sociale dello sviluppo sostenibile*, in *Democrazia e Diritti Sociali*, 1, 2025, pp. 223-259. Per una ricostruzione del tema maggiormente incentrata sui profili procedurali e sugli strumenti di semplificazione amministrativa nella diffusione degli impianti FER cfr. S. AMOROSINO, "Nobiltà" (dei proclami politici) e "miseria" (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Riv. giur. ed.*, 2020, p. 497; G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto*, 3, 2023, pp. 1-23; L. PERGOLIZZI, *Concessione di incentivi agli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili e governo del territorio (Nota a TAR Lazio, Roma, Sez. III stralcio, 14 dicembre 2020, n. 13462)*, in *Riv. Quad. di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2021, pp. 408-432.

3 Cfr. B. BALDINI, *Transizione energetica, ambiente e tutela del patrimonio culturale: un recente orientamento del Consiglio di Stato*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*: XLIV, 2, 2023, pp. 417-442; G. Armao, *Energia da fonti rinnovabili e tutela del patrimonio culturale e del paesaggio: il caso dell'agrivoltaico*, in *Amministrativ@mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*, 1, 2025, pp. 1-40.

Come si avrà modo di constatare nel corso dei successivi paragrafi, si è molto discusso di come nel tempo i contorni fra ambiente e paesaggio siano sempre più sfumati, fino ad arrivare al testo unico sulle energie rinnovabili⁴ che, qualificando tali opere come attività di interesse pubblico prevalente, evidenzia un marcato *favor* legislativo per la «massima diffusione delle FER in funzione della tutela ambientale»⁵, talvolta a discapito delle esigenze di salvaguardia paesaggistica.

In questo contesto si inserisce anche la riforma costituzionale introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., intervenendo espressamente sul tema della tutela ambientale. In particolare, l'art. 9 Cost. è stato integrato con il riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'interesse delle future generazioni, mentre l'art. 41 Cost. ha previsto che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente. L'intervento riformatore ha certamente il merito di aver esplicitato nel testo costituzionale la rilevanza della tutela ambientale, già ampiamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale; tuttavia, sotto il profilo sistematico, esso non sembra aver introdotto elementi realmente innovativi rispetto all'assetto precedentemente delineato dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza⁶. La nozione di ambiente è stata infatti inserita per la prima volta nell'art. 9 Cost., senza che ne venissero chiariti in modo puntuale i contenuti o precisati i rapporti con la tutela del paesaggio, già prevista nello stesso

⁴ Decreto Legislativo 25 novembre 2024, n. 190. Si rinvia al seguente link per la consultazione del testo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/12/12/24G00205/sg>.

⁵ *Ex multis* Cons. St., Sez. IV, 29.12.2023, n. 11320.

⁶ Si vedano i primi contributi alla modifica costituzionale di R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giur. dell'Economia*, 2022, pp. 7-26; M. DEL SIGNORE, A. MARRA, M. RAMAIOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, pp. 1 e ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*, 107, 2022, pp. 15-30. Per quanto concerne il profilo specifico dell'introduzione del richiamo alla sostenibilità nell'art. 9 Cost., analizzandone la valenza nel quadro del contesto geopolitico e sociale della riforma, cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Sembra opportuno citare anche l'interessante considerazione di I. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021. Per approfondire i profili etici e filosofici della revisione costituzionale cfr. G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6, 2022.

articolo. Ne deriva che la questione del coordinamento tra le due nozioni rimane, almeno in parte, irrisolta. Analogamente, la modifica dell'art. 41 Cost., pur rafforzando il riferimento alla tutela ambientale quale limite all'iniziativa economica, sembra ricollegarsi a una concezione dell'ambiente prevalentemente intesa come interesse antagonista rispetto allo sviluppo economico⁷. In tal senso, la riforma ha perso l'occasione di introdurre espressamente il principio dello sviluppo sostenibile, che avrebbe potuto offrire una chiave interpretativa più equilibrata nel bilanciamento tra tutela ambientale, interessi economici e salvaguardia del paesaggio.

Volendo circoscrivere l'indagine esclusivamente agli effetti che le recenti direttive europee riflettono sulla normativa nazionale in merito allo sviluppo delle energie rinnovabili vediamo che l'esito che sembra profilarsi è quello di una progressiva tendenza all'equiparazione tra le nozioni di ambiente e paesaggio, con il rischio di attenuare la specificità della tutela paesaggistica di fronte a nuove opere finalizzate alla transizione energetica. In altri termini, concepire ambiente e paesaggio quali concetti convergenti si traduce in una compressione della tutela paesaggistica ogniqualvolta, nelle attività di bilanciamento fra valori, la sua tutela entra in effettivo conflitto con interventi di transizione ecologica⁸.

Emergono, quindi, preoccupazioni circa la possibilità che, in nome della lotta al cambiamento climatico, possano proliferare estese superfici di pannelli fotovoltaici o dei c.d. parchi eolici, con il rischio di alterare in modo irreversibile il volto di paesaggi appenninici che finora hanno resistito ai processi di intensa trasformazione territoriale⁹.

7 G. LEMME, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza?*, in *Gazzetta ambiente*, 2007, pp. 85-91.

8 Pare utile richiamare a tal proposito la giurisprudenza che ha discusso la questione, contrapponendo gli interessi paesaggistici alle finalità di interesse pubblico volte alla riduzione delle emissioni di gas serra conformemente al Protocollo di Kyoto. Si veda: Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2005, n. 971; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 4 febbraio 2005, n. 150. Per una visione d'insieme su questi temi si rinvia a M. SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb.e app.*, 3, 2020, pp. 302 ss.; P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 2009, pp. 1-14, ID., *Semplificazione e tutela del paesaggio, Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino 2007, pp. 135 e ss.

9 A tal proposito si veda P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2021. Si veda anche F. L. MAGGIO, *Transizione energetica, paesaggio e*

In questo contesto, la chiave interpretativa risiede nella necessità di recuperare la specificità della tutela paesaggistica, riconoscendo il valore pubblico della conservazione degli spazi non antropizzati e ricollocando su un piano di effettivo equilibrio la tutela ambientale e la salvaguardia del patrimonio paesaggistico-culturale.

2. I profili di differenziazione tra «ambiente» e «paesaggio»

Facendo un passo indietro veniamo alle radici che stanno alla base della distinzione tra ambiente e paesaggio¹⁰. La tutela del paesaggio è ancorata nello *jus*, in una tradizione culturale antecedente al contesto giuridico, distinguendosi in modo sostanziale dalla base concettuale che informa il diritto ambientale contemporaneo¹¹.

Il paesaggio nasce nell'ambito delle scienze umane, mantenendo un nucleo intrinseco di natura estetica. Difatti, dall'analisi delle principali esperienze internazionali¹² (tedesca, francese, anglosassone), è possibile ricostruire una corrente di pensiero che, sin dal XVIII sec., lega la sensibilità «ambientale» a un concetto, in senso lato, «romantico»¹³. Non a caso, l'emergere del bisogno di tutela, nella storia recente, è strettamente correlato a una percezione estetica delle bellezze paesaggistiche¹⁴, accentuatosi con la concentrazione in tali meraviglie di forme di turismo di massa. Non appariva, allo stesso tempo, casuale che l'articolo 9 della

ambiente, tra competenze statali e regionali. Considerazioni a margine della sentenza del Consiglio di Stato n. 2464/2022, in Amministr@tivamente, 4, 2022, pp. 396 e ss.

10 L. R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 19, il quale reputa che l'ambiente "nella sua unitarietà trasloca nella topografia giurisprudenziale dalla casella del "bene materiale" a quella del "diritto soggettivo" la cui lesione è percepibile per via della menomazione della salubrità di un corpo (umano o di parte della natura)". ID., *Contributo ad una formulazione delle nozioni di paesaggio come simbolo e di ambiente come sistema ed alla critica delle nozioni tradizionali di cosa e bene in senso giuridico*, in G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO, U. PERFETTI (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione -responsabilità - assicurazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 43.

11 E. TURRI, *Antropologia del paesaggio*, Milano, Ed. di comunità, 1974.

12 L. SCAZZOSI (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio (esperienze internazionali a confronto)*, Roma, Gangemi Ed., 1999.

13 Cfr. R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica: arte, critica e filosofia*, Napoli, Giannini Ed., 1973 e M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, p. 15 e ss.

Cost. anteriforma, facesse riferimento alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione, senza menzionare esplicitamente l'ambiente¹⁵. La logica sottostante agli strumenti di tutela così concepiti sembrerebbe essere quella di rispondere alla necessità di conservare un patrimonio estetico-identitario, soggetto molto spesso ai pericoli di dispersione e distruzione.

Del tutto diversa è, invece, l'origine del concetto giuridico di ambiente e della sua tutela. La politica europea in materia ambientale nasce da un approccio quantitativo-scientifico, incentrato sul calcolo dei limiti relativi alla crescita della popolazione nell'ecosistema terrestre e sulla sopravvivenza della specie umana¹⁶. Tale approccio, proprio delle scienze matematiche, è inoltre racchiuso nella nozione di inquinamento¹⁷, attualmente disciplinata nel Decreto legislativo n. 152 del 2006, lettera *i-ter*) dell'art. 5.

Non si può, infatti, trascurare che il diritto ambientale europeo ha avuto origine con la standardizzazione dei costi ambientali internalizzati nella produzione, seguendo il principio «*chi inquina paga*»¹⁸, con il fine di garantire la concorrenza e il corretto funzionamento del mercato comune. Attualmente, il principio generale espresso dall'art. 11 del TFUE, il quale stabilisce che «*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*», trova conferma nell'art. 37 della Carta dei diritti

14 Per approfondire sul tema si rinvia a M. GRISOLIA, *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, 5, Milano, 1959 e G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali. Contributo ad una ricerca sistematica*, Bologna, Morano Ed., 1967.

15 F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bologna, Zanichelli-Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1975, p. 434; A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, p. 70.

16 Cfr. J. RANDERS, *2052. Scenari globali per i prossimi quarant'anni*, in *Edizioni Ambiente*, 2013 e N. GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Boston, Harvard University Press, 1971.

17 Per una ricostruzione esaustiva si vedano F. FONDERICO, *Ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005 e A. CROSETTI, R. FERRARA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, Laterza, 2002.

18 Per una ricostruzione accurata si vedano E. GALLO, *L'evoluzione sociale e giuridica del concetto di danno ambientale*, in «*Amministrare*», 2, 2010, p. 267 e G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 1, 2020.

fondamentali¹⁹.

Dunque, si può affermare che la profondità del significato della distinzione può essere esplicitata attraverso una sostanziale diversità di orientamento di pensiero: un punto di vista soggettivo e qualitativo, tipico delle scienze dello spirito, caratterizza il paesaggio; mentre una prospettiva oggettiva e quantitativa, proprio delle scienze esatte e della tecnica, contraddistingue l'ambiente-ecologia²⁰. Tuttavia, come evidenziato dalla Convenzione europea del paesaggio del 2000²¹, la comprensione del paesaggio richiede l'integrazione di tutti i diversi saperi e punti di vista che concorrono alla sintesi di fattori naturali e umani, nonché delle loro interrelazioni²². Come si evince, inoltre, dall'art. 131 del Codice di settore che, in aderenza al testo appena richiamato, contribuisce a definire la nozione complessa e polisemica di paesaggio²³.

3. Da una concezione «separatista» dei concetti di ambiente e paesaggio a un'«endiadi unitaria»

Negli ultimi decenni del secolo scorso, la Corte costituzionale, dopo aver rimarcato la «*primarietà del valore estetico-culturale*»²⁴ ex art. 9 Cost. come limi-

19 Secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

20 In proposito si veda K. R. POPPER, *I tre mondi. Corpi, opinioni e oggetti del pensiero*, Bologna, Il Mulino, 2012.

21 Ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, impone, come è noto, agli Stati parte della convenzione (art. 5, lett. a), di «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» e definisce il paesaggio (art. 1, lett. a) «come una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

22 D. M. TRAINA, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *Federalismi.it*, 30, 2020.

23 Tale nozione è stata quindi tradotta e recepita dall'art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004: 1. «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». 2. «Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

24 Sent. Corte cost. 1° aprile 1985, n. 94; 21 dicembre 1985, n. 359; 27 giugno 1986, n. 151; 22 luglio 1987, n. 183; 28 luglio 1995, n. 417; 23 luglio 1997, n. 262; 25 ottobre 2000, n. 437.

te alle competenze regionali in materia urbanistica, ha introdotto una nozione unitaria di ambiente inclusiva anche del paesaggio. Come si evince in un significativo passaggio della Corte l'idea è di creare «un'endiadi unitaria»²⁵. Infatti, nella nota pronuncia n. 85 del 1998 si riconosce che «la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo»²⁶. La Consulta²⁷, inoltre, ha esteso ulteriormente la nozione di paesaggio comprendendo «ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio»²⁸, fino a dichiarare che la sua tutela va interpretata nel senso ampio di quella ecologica, identificandola con la conservazione dell'ambiente. Successivamente, la giurisprudenza si è orientata verso una sostanziale unitarietà delle nozioni di ambiente e paesaggio «improntata a globalità e integralità»²⁹.

Tuttavia, nonostante questo orientamento volto a valorizzare l'unitarietà delle due nozioni³⁰, in diversi contenziosi relativi ai conflitti di competenza tra Stato e Regioni la Corte costituzionale ha, in alcune pronunce³¹, riconosciuto l'esistenza di distinzioni significative tra i concetti di ambiente e di paesaggio.

Nel tentativo di comprendere se vi è una visione frammentata o unitaria della questione a livello sovranazionale è importante ricordare la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata ad esprimersi in merito alla distinzione giuridica tra ambiente e paesaggio nella sentenza del 6 marzo 2014³².

25 Cfr. Corte Cost., 29 dicembre 1982, n. 239; 27 luglio 2000, n. 378 e 26 novembre 2002, n. 478 che richiama la precedente.

26 Si rinvia alla sentenza della Corte costituzionale del 1998, n. 85.

27 Si vedano altre pronunce coeve: Sent. 27 luglio 2000, n. 378; Sent. n. 39 e n. 153 del 1986 e n. 529 del 1995.

28 Corte costituzionale, sentenze 3 ottobre 1990, n. 430 e 11 luglio 1989, n. 391.

29 Si veda la sentenza della Corte costituzionale, 20 febbraio 1995 n. 46 che a sua volta richiama la legge Galasso del 1985 e le precedenti sentenze 359 del 1985, 67 del 1992, 269 del 1993.

30 Così come affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 478 del 26 novembre 2002, che a sua volta opera un rinvio alle sentenze n. 85 del 1998 e n. 378 del 2000.

31 Per una ricostruzione accurata sembra opportuno richiamare le sentenze della Corte costituzionale n. 359 del 1985, n. 151 del 1986, n. 183 del 1987, n. 417 del 1995, n. 262 del 23 luglio 1997.

32 Per una disamina critica dell'ordinanza di remissione del Tar Sicilia, *supra* citata, cfr. P. CARPENTIERI, *Paesaggio e Corti europee*, in *Giust.Amm.it*, 2013, *in margine a Tar Sicilia*,

Questa pronuncia, originata da una domanda pregiudiziale presentata dal TAR Sicilia³³, aveva ad oggetto un'ordinanza-ingiunzione di rimessione in pristino dello stato dei luoghi. La Corte di giustizia ha respinto la prospettazione del remittente³⁴ secondo la quale la nozione di "ambiente", rilevante ai fini del diritto europeo, includerebbe anche quella di "paesaggio". Si è, infatti, dichiarata incompetente sulla possibile violazione dell'art. 167, comma 4, lett. a), del decreto legislativo n. 42 del 2004 con l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e con il principio di proporzionalità, sottolineando che l'Unione ha una propria specifica competenza in materia ambientale, mentre la tutela paesaggistica è da considerarsi sostanzialmente estranea al campo di operatività del diritto dell'Unione. Infatti, «né le disposizioni dei Trattati UE e FUE richiamati dal giudice del rinvio, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri obblighi specifici di tutela del paesaggio», al contrario di quanto è espressamente previsto dal diritto italiano. La Corte di giustizia, in occasione della medesima pronuncia, ha precisato che l'Europa attraverso le direttive richiamate fissa obiettivi strumentali solo percentuali³⁵, lasciando alla discrezionalità degli Stati la possibilità di adottare le misure stimate più congrue secondo le caratteristiche del proprio paese.

In virtù del quadro delineato nel contesto nazionale e europeo, risulta evidente la delicatezza del potenziale conflitto di interessi che potrebbe insorgere e che porta a riconoscere con un certo grado di realismo la diversità degli interessi sottesi rispettivamente alla tutela dell'ambiente e del paesaggio; i quali devono essere attentamente ponderati specialmente laddove si adottino decisioni urgenti in un contesto pressante di emergenza climatica³⁶.

Palermo, Sezione I, ordinanza 10 aprile 2013, n. 802.

33 Per ragioni di completezza si rinvia al testo completo della controversia, Sentenza della Corte (Decima Sezione) del 6 marzo 2014, causa C-206/13.

34 Si veda Tar Sicilia, Palermo, Sezione I, ordinanza 10 aprile 2013, n. 802.

35 A titolo esemplificativo si richiama la Decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento e del Consiglio Europeo relativa agli obiettivi dell'UE per il 2030 in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% rispetto al livello registrato nel 1990, con la prospettiva di raggiungere la carbon *neutrality* entro il 2050. Si vedano anche il Regolamento (UE) 2019/631; la Direttiva (UE) 2019/904 e il Regolamento (UE) 2017/1369.

36 G. TULUMELLO, *Interesse paesaggistico e interesse ambientale: due interessi in conflitto?*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio- Atti del Convegno*, W. Cortese (a cura di), Lampedusa,

4. L'evoluzione normativa in materia di FER: principio di massima diffusione e interesse pubblico prevalente

Con la crisi energetica iniziata nel 2022, l'Unione Europea ha adottato un approccio fortemente interventista nei confronti degli ordinamenti nazionali in materia di transizione energetica, anche se negli ultimi giorni assistiamo ad una battuta d'arresto per l'annunciata sospensione del *Green Deal* da parte del governo americano³⁷. In verità, il conflitto russo-ucraino ha solo accelerato il processo di semplificazione delle procedure amministrative legate alla pianificazione e autorizzazione degli impianti FER, il quale era già iniziato a partire dall'Accordo di Parigi per contrastare il consumo eccessivo delle tradizionali materie prime, che oltre a scarseggiare sono altamente dannose per il futuro del pianeta.

Al fine di mettere un freno all'emergenza climatica quanto a quella energetica è stato necessario disciplinare sia dove collocare gli impianti rinnovabili all'interno del territorio italiano sia rivisitare le procedure di autorizzazione e controllo relative all'installazione di questi ultimi alla luce di una accelerazione delle tempistiche. Tale fenomeno sul piano nazionale se da un lato ha contribuito al progressivo avvicinamento degli obiettivi europei di efficientamento energetico, dall'altro ha comportato una continua e crescente tensione fra la tutela ambientale e la disciplina in materia di protezione di beni culturali e paesaggistici (art. 9 Cost.), sacrificando quest'ultima a favore della prima. A tal proposito occorre precisare che andava già in questa direzione il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, che all'art. 12 qualificava gli interventi per la realizzazione degli impianti di fonti

21-23 giugno 2007, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 87 e ss.

37 L'annuncio della sospensione del *Green Deal* statunitense e del conseguente recesso dagli impegni assunti con l'Accordo di Parigi rappresenta un elemento di potenziale regressione nella governance climatica globale, in grado di generare ricadute negative sia sulle politiche ambientali sia sugli assetti della finanza sostenibile, incidendo sulla fiducia degli operatori e scoraggiando investimenti in tecnologie a basse emissioni. Tale scenario conferma le criticità già rilevate in relazione all'approccio dell'economia neoclassica, ancora prevalente nell'elaborazione delle politiche pubbliche, il quale – fondato su schemi di analisi costi-benefici di matrice conservatrice – si dimostra inadeguato a fornire risposte efficaci alla crisi climatica, poiché tende a minimizzare tanto i costi derivanti dagli shock ambientali quanto i benefici sistemici connessi ad interventi strutturali di matrice pubblica. Si veda A. ROVENTINI, *L'emergenza climatica e la transizione verde. Cambiare l'economia politica per trasformare l'economia*, in *il Mulino*, 2021, 4, p. 136 ss.

rinnovabili come «*opere di pubblica utilità indifferibili ed urgenti*»³⁸, consentendone persino la collocazione in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti e spianando la strada all'espropriazione di tali aree. Si ricordi poi, come il d. lgs. n. 28 del 2011 attuativo della RED I (Dir. 2009/28/CE da cui sono discesi l'obbligo di recepimento e gli obiettivi FER entro il 2020), dava avvio ad una nuova procedura abilitativa semplificata, c.d. P.A.S per opere di energia rinnovabile moderata, con la possibilità di evitare i controlli paesaggistici qualora il progetto non ricadesse in una area classificata come protetta. Tale disciplina è stata, inoltre, oggetto di aggiornamento nel d. l. n. 77 del 2021, il quale all'art. 30 prevedeva la soppressione del potere del MIBACT di bloccare i procedimenti di autorizzazione paesaggistica tramite il rinvio al Consiglio dei ministri, limitando così i controlli paesaggistici al parere obbligatorio, ma non vincolante, da parte del Ministero della cultura in sede di conferenza servizi. Un punto di svolta viene segnato dalla disciplina semplificatoria introdotta con il d.lgs. n. 199 del 2021 (attuativa della RED II), con la quale il legislatore nazionale ha dato un'ulteriore spinta alla diffusione degli impianti FER. Si prevede che le Regioni e le province individuino le specifiche «aree idonee» all'interno dei loro territori con propria legge regionale entro 180 giorni dall'entrata in vigore di un decreto interministeriale attuativo. Sul punto non mancano perplessità: si apre la necessità di bilanciare in sede legislativa, e non amministrativa, gli interessi che insistono sul territorio. Infine, con la direttiva n. 2413 del 2023 (RED III), l'UE prevede che entro maggio 2025 gli Stati membri completino la mappatura delle aree idonee, e che entro febbraio 2026 siano designate le «zone di accelerazione», caratterizzate da un regime autorizzativo semplificato e da una presunzione di assenza di impatti ambientali significativi. Tale direttiva riconosce il carattere di «interesse pubblico prevalente»³⁹ degli impianti FER e l'introduzione delle zone di accelerazione, nelle quali

38 Tale previsione era già contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, recante «Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia».

39 Sulla nozione di interesse pubblico prevalente si veda anche il Consiglio di Stato, sentenza n. 2983 del 12 aprile 2021. Da ultimo le sentenze della Corte cost. n. 77 del 2022 e n. 216 e n. 121, nelle quali ribadisce la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici». In linea con numerosi precedenti giurisprudenziali della Corte cost., si veda: la sentenza n. 286 del 2019,

si presume l'assenza di impatti ambientali negativi con conseguente esenzione dalla V.I.A, che sembra segnare il definitivo tramonto della tutela paesaggistica. Da ultimo, in ossequio al PNIEC e alla Direttiva RED III, l'Italia ha adottato il d. lgs. n. 190 del 30 dicembre 2024, c.d. Testo Unico delle FER. Tale decreto è il frutto di un complesso lavoro di sintesi che, seppure indiscutibilmente contenga elementi semplificatori positivi – tra questi la maggiore semplificazione delle procedure autorizzative (Autorizzazione unica, P.A.S, Comunicazione di inizio lavori) –, non convince del tutto poiché permangono forti perplessità relative al perimetro «incerto» delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni in materia di autorizzazioni. Nello specifico, sembra sia sfuggita la possibilità di sistematizzare in una disciplina chiara e ordinata la nuova normativa con quella previgente relativa alle «aree idonee», che avrebbe rappresentato un utile cartina tornasole per fissare limiti chiari alla costruzione di impianti FER, prevedendo, ad esempio, un espresso divieto laddove venga richiesta l'autorizzazione per progetti all'interno delle aree sottoposte a tutela a norma del d.lgs. 42/2004, in quanto beni culturali o paesaggistici.

5. Il ruolo della motivazione nella giurisprudenza amministrativa tra prevalenza dell'interesse energetico e ridimensionamento della tutela paesaggistica

Negli ultimi anni la giurisprudenza amministrativa è stata frequentemente chiamata a pronunciarsi sul rapporto tra lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile e la tutela del paesaggio. In una fase iniziale, il giudice amministrativo sembrava mostrare una particolare sensibilità verso il rispetto dei vincoli derivanti dall'autorizzazione paesaggistica, orientamento con tutta probabilità influenzato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione. Quest'ultima, infatti, pur riconoscendo che la promozione delle FER «risponda a obblighi sovranazionali e rivesta un interesse pubblico primario», ha più volte precisato che tale interesse «non può comunque prevalere in modo assoluto sui valori costituzionalmente protetti,

in senso analogo, *ex multis*, le sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” la sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012.

quali il paesaggio e l'ambiente (art. 9 e 117, comma 2, lett. s, Cost.)»⁴⁰. Tuttavia, negli ultimi anni sembra emergere un'evoluzione interpretativa diversa nella giurisprudenza amministrativa, la quale tende a valorizzare il principio della massima diffusione delle fonti rinnovabili, rafforzata, inoltre, dalla riforma dell'art. 9 della Costituzione, che sembra porre sul medesimo piano valoriale la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente nella sua dimensione, altresì, industriale e produttiva⁴¹.

A tal proposito, il Consiglio di Stato, in pronunce recenti (Cons. Stato del 2 aprile 2025, n. 2808), ha chiarito che il bilanciamento tra esigenze energetiche e tutela paesaggistica deve fondarsi su ragioni motivate e non generiche. Il giudice precisa che il diniego dell'autorizzazione, nel caso di specie relativo all'installazione di impianti fotovoltaici in area vincolata, può fondarsi esclusivamente su valutazioni concernenti le modalità di installazione degli stessi. Nella sentenza viene evidenziato come la normativa sopravvenuta abbia introdotto significative semplificazioni finalizzate a promuovere la diffusione delle fonti rinnovabili nel quadro di un necessario bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio e quello, parimenti rilevante, all'incremento della produzione energetica da fonti alternative. In tale prospettiva, il giudice amministrativo ha ritenuto non più sostenibile l'applicazione di categorie estetiche tradizionali ai pannelli fotovoltaici, poiché ciò condurrebbe inevitabilmente a considerarli intrusioni visive, introducendo così una prospettiva sistemica nel bilanciamento degli interessi.

Analogamente al ruolo della motivazione emerge nella giurisprudenza amministrativa di primo grado. Il TAR Molise, nella sentenza n. 161/2023, ha annullato il provvedimento che imponeva la procedura di V.I.A di un progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico sulla base del «consumo di suolo», ritenendo detta motivazione eccessivamente generica e, se generalizzata, idonea a sottoporre a V.I.A qualunque impianto FER, in contrasto con i principi di pro-

⁴⁰ come afferma con sentenza delle Sezioni Unite n. 2731/2017 secondo cui il raggiungimento degli obiettivi internazionali di decarbonizzazione deve avvenire «nel rispetto delle tutele costituzionalmente garantite», richiamando in particolare l'art. 4 del D.lgs. 387/2003, e di fatto ritenendo che la diffusione delle FER non possa essere letta come un principio assoluto e insuscettibile di contemperamento.

⁴¹ Cfr. P. CARPENTIERI, *Ambiente in genere. Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, in *Lex Ambiente*, articolo online, 2024.

porzionalità e ragionevolezza. Secondo il T.A.R. Molise «*un ipotetico riconoscimento, per contro, della bontà di simili motivazioni meramente astratte porterebbe alla ineludibile quanto insostenibile conclusione di reputare sempre e comunque necessario l'assoggettamento a V.I.A di qualsiasi progetto di localizzazione di impianto per la produzione di energia da F.E.R., che non potrebbe mai mancare di determinare, come ogni altro insediamento, un qualche consumo di suolo*».

Un ultimo esempio interessante, che oltrepassa il ruolo della motivazione e rende emblematica l'erosione della tutela paesaggistica, è rappresentato dal caso della provincia di Viterbo. La Giunta regionale del Lazio, con delibera n. 171/2023, aveva stabilito che in ogni provincia potevano essere avviati nuovi impianti FER fino alla soglia del 50% del totale regionale; in considerazione della presenza del 78% di impianti installati nella sola provincia di Viterbo. Tale disposizione, di fatto, introduceva una moratoria preventiva per i progetti non prioritari o non ubicati in aree già dichiarate idonee. Il TAR Lazio, con la sentenza n. 6969 dell'8 aprile 2025, ha accolto il ricorso avverso la decisione della Giunta regionale del Lazio, annullando il divieto di diffusione delle FER al 50% in ogni provincia e ribadendo quanto previsto dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199/2021, secondo cui nessuna moratoria può essere disposta «*nelle more dell'individuazione delle aree idonee*». Il provvedimento, difatti, sottolinea che la disciplina regionale imponeva un blocco generalizzato ai procedimenti per impianti non prioritari, contrastando nettamente con il principio di massima diffusione delle FER sancito dal legislatore nazionale e comunitario. Questo episodio conferma come, nella prassi decisionale, la tutela paesaggistica venga spesso sacrificata sull'altare della semplificazione e accelerazione delle FER, a scapito di un adeguato bilanciamento degli interessi che insistono sul territorio.

In sintesi, sebbene la giurisprudenza amministrativa continui a ribadire che il punto nodale resta la motivazione del provvedimento amministrativo, il quale «*deve essere non solo puntuale e contestuale, ma anche idonea a dimostrare l'effettivo svolgimento di un bilanciamento concreto tra interessi costituzionalmente rilevanti*»⁴², nella prassi più recente si osserva una crescente compressione della tute-

⁴² In tal senso, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimo il diniego opposto dalla Soprintendenza all'installazione di un parco eolico motivato soltanto con il rischio di «effetto selva» derivante dalla vicinanza di un impianto analogo (Cons. Stato, sez. VII, 15 dicembre 2022,

la paesaggistica a vantaggio della diffusione delle fonti rinnovabili. Il principio della «massima diffusione» delle FER si sta trasformando, di fatto, in una regola tendenzialmente prevalente, che impone alla tutela paesaggistica un ruolo sempre più marginale o meramente oppositivo. Si assiste a una «funzionalizzazione emergenziale del paesaggio»⁴³, che viene progressivamente ricondotto a variabile di calcolo energetico e non più riconosciuto come valore autonomo e intrinsecamente indisponibile. Nei procedimenti autorizzativi, la motivazione delle decisioni sembra spesso orientata a dimostrare la compatibilità dell'intervento più che a svolgere un effettivo bilanciamento tra interessi, mentre le valutazioni paesaggistiche vengono sovente percepite come ostative alla tutela ambientale, anche quando strettamente legate a beni vincolati per la loro peculiare natura culturale o paesaggistica. Il progressivo orientamento verso una logica funzionale e produttivistica rischia di alterare profondamente l'equilibrio costituzionale tra la dimensione ambientale, intesa prevalentemente in chiave industriale, e la tutela del paesaggio. Quest'ultimo, infatti, viene ridotto a mero «vincolo tecnico» da superare, perdendo così la sua valenza identitaria, storica e culturale, nonché la funzione di presidio degli interessi ambientali che lo caratterizzano, quali la limitazione del consumo di suolo.

6. Conclusioni

A questo punto l'ulteriore fondamentale dimensione nella quale la nozione di tutela paesaggistica va oggi osservata è quella dello sviluppo sostenibile⁴⁴, soprattutto nel momento in cui l'esigenza di preservare il paesaggio esistente si confronta con la pianificazione di attività tese al progresso tecnologico ed economico.

n. 10664), affermando che «la motivazione deve basarsi su una valutazione puntuale del progetto e del contesto». Non è sufficiente, ad esempio, invocare genericamente l'«impatto paesaggistico» senza valutare l'intervento nella sua specificità progettuale o senza considerare soluzioni alternative.

43 F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*, 107, 2022, pp. 15-30.

44 G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in «Giustizia amministrativa», 22 aprile 2021. F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 433 e ss. e C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

Lo sforzo, non banale, da operare consiste nell'identificazione di una valenza giuridica propria della nozione di «paesaggio sostenibile»⁴⁵. Occorre fare una premessa: si ritiene consolidata l'affermazione secondo cui la fruizione delle bellezze naturali e del territorio costituisce parte integrante della storia, della memoria e della civiltà, circostanza che, in conformità all'art. 3, comma 2, Cost., giustifica l'intervento della Repubblica volto a rimuovere ogni ostacolo di natura economica e sociale che possa limitarne la piena fruizione⁴⁶. Da ciò emergono due elementi significativi, il valore culturale del paesaggio come modalità di sviluppo completo della persona umana che porta con sé la necessità di conservazione del patrimonio esistente affinché le generazioni future abbiano la possibilità di fruirne⁴⁷, e la progettazione sostenibile del paesaggio, in modo da garantire una crescita economica che minimizzi l'impatto sul territorio, andando ad esempio a costruire le FER su suolo già urbanizzato, come i *brownfield*⁴⁸. Nel prisma della sostenibilità, l'oggetto della tutela paesaggistica dovrebbe identificarsi nella conservazione dell'esistente e di tutto ciò che ha un valore storico-tradizionale, in ragione del progressivo esaurimento delle risorse planetarie⁴⁹. Calata in quest'ottica, la nozione giuridica di paesaggio sostenibile⁵⁰ riveste un carattere peculiare quale difesa della memoria storica di un tempo che, se non adeguatamente salvaguardata, ri-

45 G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2013; S. VALAGUZZA, *Sustainable development in public contracts. An Example of strategic regulation*, Napoli, Ed. scientifica, 2016.

46 E. BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. app.*, 2008, p. 797.

47 F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, op. cit.*; *Id.*, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, p. 13; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Ed. scientifica, 2008, p. 425 e ss.

48 M. PASSALACQUA, B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, Giappichelli, 2019.

49 S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia dell'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2015, p. 242.

50 Da contrapporsi alla nozione di paesaggio industriale, si v. P. CARPENTIERI, *Ambiente in genere. Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, in *Lex Ambiente*, articolo online, 2024.

schierebbe di essere annullata dalle esigenze del progresso⁵¹. A tal proposito è interessante ricordare la convenzione di Faro, la quale aggiunge un importante tassello affermando che la nozione di paesaggio non può apprezzarsi solo in riferimento ad un tradizionale canone estetico⁵², ma va definita considerando il «*territorio che una comunità sente nel tempo come espressivo di senso e rispetto e al quale ha sviluppato un rapporto identitario*»⁵³.

Alla luce della disamina svolta appare chiaro che lo scolorimento della nozione di paesaggio in quella di ambiente porta con sé il serio rischio che nel processo di transizione ecologica prevalga il principio di massima diffusione delle FER in nome della tutela ambientale (di natura industriale), senza prestare adeguata attenzione a tutti gli aspetti in gioco. In tal senso è utile sottolineare il potenziale conflitto fra gli interessi pubblici sottesi – al paesaggio e all'ambiente – che induce a riconoscere la diversa configurazione dei valori da considerare. In altri termini, la finalità da perseguire dovrebbe consistere nel prevenire che gli interessi di matrice industriale, correlati alla crescita e allo sviluppo economico⁵⁴, assumano una prevalenza assoluta, tale da svuotare di contenuto la transizione ecologica e ridurla ad una mera operazione di *greenwashing*.

51 M. SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urbanistica e Appalti*, 3, 2020, p. 302 e ss.

52 G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, 8, 2021.

53 E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. la tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giust. amm.it*, 5, 2016, cit., p. 15.

54 G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021, p. 5 e ss; Cfr. M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, e F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 433 e ss.