ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

11 NOVEMBRE 2026

La primarietà del paesaggio nell'ordinamento pluralista. Tutela, bilanciamento e transizione ecologica

di Francesco Scalia
Professore di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

La primarietà del paesaggio nell'ordinamento pluralista. Tutela, bilanciamento e transizione ecologica *

di Francesco Scalia
Professore di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Abstract [It]: Il saggio esamina lo statuto costituzionale della tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano, muovendo dalla tradizionale qualificazione del paesaggio come «valore primario» per verificarne il significato in un ordinamento costituzionale pluralista. Dopo aver ricostruito l'evoluzione dalla tutela selettiva delle bellezze naturali alla più ampia concezione territoriale, culturale e identitaria del paesaggio, il contributo considera l'apporto della Convenzione europea del paesaggio e gli effetti della revisione dell'art. 9 Cost. del 2022 sul rapporto tra paesaggio, ambiente e transizione ecologica. La tesi proposta è che la primarietà non debba essere intesa come regola di prevalenza indefettibile, ma come principio di resistenza alla compressione: essa garantisce l'autonoma rilevanza dell'interesse paesaggistico, ne impedisce la pretermissione e intensifica l'onere di giustificazione del suo sacrificio. In questa prospettiva il saggio distingue integrazione, bilanciamento e proporzionalità: la prima definisce il campo delle esigenze che devono entrare nella decisione; il secondo regola la relazione tra interessi incompatibili; la terza controlla la giustificazione del sacrificio imposto. La disciplina delle fonti energetiche rinnovabili e la più recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa sono utilizzate come banco di prova della ricostruzione, con particolare riguardo alla distinzione tra aree non idonee e aree vietate, alla conformazione legislativa della ponderazione, alla riserva di procedimento, alla pianificazione e ai limiti della semplificazione. Ne emerge un modello nel quale la priorità normativa delle rinnovabili può incidere anche intensamente sulla decisione senza tradursi, di per sé, in una generale gerarchia costituzionale degli interessi.

Title: The Primacy of Landscape in a Pluralistic Legal Order: Protection, Balancing and the Ecological Transition
Abstract [En]: The article examines the constitutional status of landscape protection in the Italian legal order, starting from the traditional classification of landscape as a "primary value" and reassessing its meaning within a pluralistic constitutional framework. After tracing the evolution from the selective protection of outstanding natural beauty to a broader territorial, cultural and identity-based conception of landscape, the article considers the contribution of the European Landscape Convention and the effects of the 2022 reform of Article 9 of the Italian Constitution on the relationship between landscape, environmental protection and the ecological transition. The main argument is that primacy should not be understood as an indefeasible rule of precedence, but rather as a principle of resistance to compression: it safeguards the autonomous relevance of landscape interests, prevents their omission from the decision-making process and strengthens the justification required for any sacrifice imposed upon them. From this perspective, the article distinguishes integration, balancing and proportionality: integration determines which legally relevant concerns must enter the decision-making framework; balancing governs the relationship between conflicting interests; proportionality reviews the justification of the resulting sacrifice. The legal framework governing renewable energy sources and the most recent constitutional and administrative case law are used as the main testing ground for this reconstruction, with particular attention to the distinction between non-suitable and prohibited areas, legislative structuring of balancing, the procedural reservation, planning and the limits of simplification. The analysis shows that the regulatory priority accorded to renewable energy may significantly shape administrative decision-making without necessarily establishing a general constitutional hierarchy among competing interests.

Parole chiave: paesaggio, primarietà, integrazione, proporzionalità, energie rinnovabili
Keywords: landscape, primacy, integration, proportionality, renewable energy

* Articolo sottoposto a referaggio.

Sommario: **1.** Dalle bellezze naturali al paesaggio come forma del territorio. **2.** La Convenzione europea del paesaggio e l'estensione della dimensione paesaggistica. **3.** L'art. 9 Cost. e la primarietà del valore paesaggistico. **4.** Paesaggio e ambiente dopo la revisione dell'art. 9 Cost. **5.** Dalla primarietà al bilanciamento: proporzionalità e teoria dei principi. **6.** La transizione energetica come banco di prova. **7.** Considerazioni conclusive.

1. Dalle bellezze naturali al paesaggio come forma del territorio

La nozione giuridica di paesaggio costituisce il risultato di un'evoluzione lunga e non lineare, nella quale si sono progressivamente sovrapposte concezioni estetiche, storico-culturali, territoriali e identitarie. La disciplina contemporanea non può essere compresa senza tener conto di tale stratificazione: l'attuale configurazione del paesaggio quale valore costituzionale e oggetto di una specifica funzione amministrativa rappresenta infatti il punto di arrivo di un percorso che muove dalla protezione selettiva delle «bellezze naturali» per giungere alla considerazione del territorio nella sua dimensione morfologica, storica e culturale[1].

Le prime forme organiche di tutela erano ancora strettamente legate a una concezione selettiva. La legge 11 giugno 1922, n. 778 e, soprattutto, la legge 29 giugno 1939, n. 1497 costruivano la protezione intorno alle categorie delle «bellezze naturali» e delle «bellezze d'insieme», individuando singoli beni o complessi territoriali meritevoli di conservazione per il loro particolare pregio. Una simile impostazione non era riducibile alla sola contemplazione estetica, poiché già conteneva una componente storica e culturale, ma presupponeva pur sempre la selezione di determinati luoghi rispetto al territorio ordinario[2].

La Costituzione repubblicana segna un mutamento decisivo. L'art. 9 non riproduce il linguaggio delle «bellezze naturali», ma affida alla Repubblica la tutela del «paesaggio», collocandola fra i principi fondamentali e accostandola alla protezione del patrimonio storico e artistico della Nazione. La disposizione non definisce il proprio oggetto, ma proprio tale scelta ha consentito alla dottrina di emanciparne progressivamente il significato dalle categorie della legislazione precostituzionale[3].

In questo processo assume un ruolo centrale l'elaborazione di Alberto Predieri. Nella sua ricostruzione il paesaggio non coincide con un insieme di singole emergenze naturalistiche o panoramiche, ma viene riferito alla *forma del territorio*, quale risultato storicamente determinato dell'interazione tra natura e attività umana[4]. La tutela acquista così una dimensione territoriale e dinamica: non ha necessariamente ad oggetto

[1] Per la ricostruzione dell'evoluzione della nozione, v. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 381 ss.; ID., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 503 ss.; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Utet, Torino, 1995, pp. 573 ss.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, pp. 363 ss.; G. SEVERINI, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, n. 1, 2019.

[2] Sulla genesi della legislazione paesaggistica italiana, G. SEVERINI, *"Paesaggio"*, cit.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio [dir. amm.]*, in *Diritto on line*, Treccani, 2018.

[3] A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, II, 1967, pp. 69 ss.; F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli – Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 434-460.

[4] A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit.; ID., *Paesaggio*, cit.

una realtà immobile da sottrarre a ogni trasformazione, ma il modo nel quale il mutamento territoriale può avvenire senza dissolvere i valori che la forma del territorio esprime.

Il superamento della concezione meramente vedutistica del paesaggio non implica, tuttavia, che la dimensione estetico-culturale, storicamente posta alla base della legislazione di tutela, abbia perduto ogni rilievo nella ricostruzione della nozione giuridica contemporanea. Più correttamente, l'evoluzione dell'ordinamento sembra aver determinato un progressivo ampliamento della nozione, nella quale alla considerazione dei valori estetici e culturali si sono affiancate la dimensione territoriale, quella storico-identitaria e quella legata alla percezione delle popolazioni. In questa prospettiva, la concezione originaria non è semplicemente sostituita da quella territoriale, ma continua a concorrere alla definizione della specificità del paesaggio rispetto alle contigue — e talora interferenti — nozioni di ambiente e di governo del territorio[5].

Questa trasformazione teorica trova una significativa traduzione legislativa con la legge 8 agosto 1985, n. 431. La c.d. legge Galasso, sottoponendo *ex lege* a tutela intere categorie territoriali — coste, corsi d'acqua, montagne, boschi e altri ambiti — supera il paradigma fondato sulla sola individuazione amministrativa del bene eccezionale. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 151 del 1986, colse il significato sistematico della riforma, riconducendola a una tutela improntata a «integralità e globalità» e direttamente collegata al valore protetto dall'art. 9 Cost.[6].

La successiva giurisprudenza costituzionale consolida questa impostazione. Con la sentenza n. 367 del 2007 la Corte riconduce il paesaggio alla morfologia del territorio, considerata nei contenuti ambientali e culturali che essa incorpora, affermando che è lo stesso aspetto del territorio, per tali contenuti, a costituire un valore costituzionalmente protetto[7]. La concezione estetico-selettiva non scompare dall'ordinamento — come dimostra la permanenza delle categorie vincolistiche — ma viene inserita in una più ampia concezione territoriale.

L'attuale art. 131 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 riflette tale evoluzione, definendo il paesaggio come territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. Rimane tuttavia essenziale distinguere la nozione generale di "paesaggio" dalla più circoscritta categoria dei "beni paesaggistici" di cui all'art. 134: la tutela costituzionale e la pianificazione

[5] P. CARPENTIERI, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, 2022, pubblicato sul sito della Giustizia Amministrativa, spec. §§ 1, 3 e 4, il quale, nel ricostruire la progressiva attrazione della materia paesaggistica verso l'urbanistica e, successivamente, verso la più ampia nozione di ambiente, sottolinea la perdurante centralità del nucleo estetico-culturale della nozione di paesaggio, pur riconoscendo gli arricchimenti derivanti dalla concezione territoriale e dalla pianificazione. Dello stesso A. v. altresì P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit.

[6] Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151.

[7] Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, spec. punto 7.1 del Considerato in diritto.

investono una dimensione più ampia rispetto all'ambito entro il quale operano gli specifici regimi vincolistici e autorizzatori[8].

2. La Convenzione europea del paesaggio e l'estensione della dimensione paesaggistica

A questo processo ha offerto un contributo determinante la *Convenzione europea del paesaggio*, conclusa a Firenze il 20 ottobre 2000 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14[9]. La Convenzione segna un passaggio concettuale particolarmente significativo perché emancipa definitivamente il paesaggio dalla necessaria presenza di caratteri di eccezionalità.

Ai sensi dell'art. 1, il paesaggio identifica una parte di territorio così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e umani e dalle loro interrelazioni. Il riferimento alla percezione delle popolazioni aggiunge alla dimensione morfologica una componente sociale e relazionale: il paesaggio non è soltanto il dato fisico del territorio, ma il risultato del rapporto storicamente instauratosi fra comunità e luoghi[10].

La Convenzione, peraltro, non si limita ad ampliare l'ambito materiale della nozione di paesaggio. Essa concorre a modificarne la stessa prospettiva giuridica: il paesaggio non è più considerato soltanto quale insieme di porzioni di territorio dotate di uno specifico pregio e perciò assoggettate a conservazione, ma quale dimensione del territorio suscettibile di politiche differenziate di salvaguardia, gestione e pianificazione. La Convenzione riguarda, infatti, non soltanto i paesaggi eccezionali, ma anche quelli della vita quotidiana e quelli degradati, e comprende spazi naturali, rurali, urbani e periurbani[11]. Ne deriva una

---

[8] Sul punto, G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, n. 3, 2008.

[9] Sulla Convenzione europea del paesaggio e sulle trasformazioni da essa introdotte nella nozione e nelle forme di tutela del paesaggio, v., tra gli altri, G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007; D. SORACE, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, ivi, pp. 17 ss.; P. CARPENTIERI, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, ivi, pp. 135 ss.; G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, n. 3, 2008; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 49 ss., nonché in *Aedon*, cit.; R. PRIORE, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, in *Aedon*, n. 3, 2005. Più recentemente, G.F. CARTEI, *Politiche di pianificazione territoriale e attuazione della Convenzione. I piani paesaggistici regionali*, in M. FRANK, M. PILUTTI NAMER (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020). Ricezione, criticità, prospettive*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2021, pp. 169-181, rileva una attuazione soltanto parziale dei principi convenzionali nella gestione del paesaggio, anche per la persistente centralità che il Codice attribuisce ai beni paesaggistici; riconosce tuttavia nei piani regionali alcuni elementi innovativi riconducibili alla Convenzione. Per una lettura problematica dell'evoluzione impressa dalla Convenzione, v. P. CARPENTIERI, *Paesaggio, urbanistica e ambiente…*, cit., il quale, pur riconoscendo alla Convenzione europea un ruolo decisivo nella riaffermazione dell'autonomia giuridica del paesaggio e nell'ampliamento della relativa nozione oltre i soli paesaggi di eccezionale valore, sottolinea la persistente centralità del suo nucleo estetico-culturale e segnala il rischio che una dilatazione eccessiva della nozione di paesaggio ne attenui la capacità distintiva rispetto all'ambiente e al territorio.

[10] Art. 1, lett. a), Convenzione europea del paesaggio. Sulla genesi e sul significato della definizione, R. PRIORE, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, cit.

[11] Art. 2 della Convenzione europea del paesaggio, secondo cui essa si applica «*a tutto il territorio delle Parti*» e riguarda «*gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani*», nonché «*sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati*». Sulle nozioni di «*salvaguardia*», «*gestione*» e «*pianificazione*» del paesaggio, v. altresì art. 1, lett. d), e) ed f).

concezione nella quale conservazione e trasformazione non costituiscono necessariamente termini antitetici e il paesaggio è chiamato a essere integrato nelle politiche territoriali, urbanistiche e nelle altre politiche suscettibili di incidere su di esso. Ciò non comporta, tuttavia, la dissoluzione del paesaggio nel territorio: l'estensione della considerazione paesaggistica all'intero territorio non elimina la specificità dell'interesse paesaggistico, ma impone piuttosto di individuarne caratteri e modalità di tutela in relazione ai diversi contesti[12].

La Convenzione distingue, inoltre, tra salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio. La tutela non si identifica, pertanto, necessariamente con la conservazione dell'esistente: in relazione ai caratteri dei luoghi e agli obiettivi di qualità paesaggistica, essa può tradursi nella preservazione dei valori esistenti, nel governo delle trasformazioni o nella consapevole configurazione di nuovi assetti[13].

Tale concezione non coincide integralmente con quella accolta dal Codice. La dottrina ha evidenziato come alla più ampia proiezione territoriale della Convenzione corrisponda, nella disciplina codicistica, la persistente centralità della tutela dei beni paesaggistici specificamente individuati[14]. La diversità non deve, tuttavia, essere ricostruita in termini di incompatibilità: la Convenzione contribuisce piuttosto a collocare la tutela dei beni paesaggistici all'interno di una più generale politica del paesaggio, nella quale conservazione e trasformazione non rappresentano necessariamente termini antagonisti.

La più ampia proiezione territoriale della considerazione paesaggistica non determina, tuttavia, l'unificazione delle qualificazioni giuridiche riferibili al territorio: paesaggio, ambiente e governo del territorio possono avere ad oggetto la medesima realtà materiale, ma la considerano in funzione di interessi, finalità e strumenti di tutela non coincidenti[15].

---

[12] Sulla portata innovativa della Convenzione europea del paesaggio, v. G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit.; ID., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit., il quale sottolinea come le convergenze tra Codice e Convenzione non comportino identità di prospettiva, permanendo nel primo la centralità della tutela dei beni paesaggistici e assumendo nella seconda maggiore rilievo la dimensione territoriale, l'integrazione del paesaggio nelle diverse politiche e la partecipazione delle popolazioni. V. altresì G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit., che esclude che dalla definizione convenzionale possa desumersi una mera coincidenza tra paesaggio e territorio, dovendosi piuttosto ritenere che ogni parte del territorio possa esprimere un paesaggio, anche in relazione alla percezione delle popolazioni. Per una lettura che, pur riconoscendo il contributo innovativo della Convenzione, insiste sulla persistente specificità estetico-culturale della nozione giuridica di paesaggio, v. P. CARPENTIERI, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, cit.

[13] Cfr. artt. 1, 5 e 6 Convenzione europea del paesaggio; R. PRIORE, *Verso l'applicazione*, cit.

[14] G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit.; G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit.

[15] Sulla necessità di distinguere, pur nella comunanza del referente territoriale, la funzione di tutela paesaggistica dalle funzioni concernenti l'ambiente e il governo del territorio, v. G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit.; G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea…*, cit.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio, urbanistica e ambiente…*, cit. Sul piano della giurisprudenza costituzionale, per la distinzione tra tutela del paesaggio e governo del territorio, v. Corte cost. n. 367/2007, cit.

3. L'art. 9 Cost. e la primarietà del valore paesaggistico

La collocazione della tutela del paesaggio nell'art. 9 Cost. attribuisce all'interesse paesaggistico una posizione peculiare. Il paesaggio non costituisce semplicemente uno degli interessi settoriali affidati all'amministrazione, ma un valore che concorre a caratterizzare l'identità costituzionale dell'ordinamento e rispetto al quale grava sulla Repubblica un dovere positivo di protezione[16]

In questa prospettiva si comprende la qualificazione del paesaggio come *valore primario*, consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale a partire dagli anni Ottanta. La sentenza n. 151 del 1986 utilizza la primarietà per affermare la non subordinabilità della tutela paesaggistica alle ordinarie esigenze economiche e territoriali; la sentenza n. 367 del 2007 riprende la formula, qualificando la tutela ambientale e paesaggistica come riferita a un valore «*primario*» e «*assoluto*»[17].

Il significato di tali espressioni deve essere, tuttavia, correttamente delimitato. Nelle pronunce ricordate la primarietà svolge anzitutto una funzione garantistica: impedisce che la tutela paesaggistica sia assorbita dalle funzioni urbanistiche, subordinata alle esigenze economiche o rimessa alla libera disponibilità delle autonomie territoriali. Essa afferma, in altri termini, l'autonomia costituzionale della funzione di tutela.

Più problematico sarebbe ricavarne una regola di prevalenza indefettibile in ogni conflitto. La Corte costituzionale ha infatti progressivamente chiarito che il carattere primario di un valore non lo sottrae necessariamente al confronto con altri principi costituzionali. La sentenza n. 85 del 2013, pur pronunciandosi in materia diversa, contiene sul punto una proposizione di carattere generale: in una Costituzione pluralistica i diritti fondamentali si trovano in relazione di reciproca integrazione e nessuno può conoscere una espansione illimitata tale da diventare «*tiranno*» rispetto agli altri[18]. La successiva sentenza n. 58 del 2018 dimostra, peraltro, che bilanciamento non equivale a libera sacrificabilità. La composizione tra valori costituzionali deve rispettare proporzionalità e ragionevolezza e non può risolversi nell'irragionevole pretermissione di uno degli interessi coinvolti[19]. In termini sostanzialmente convergenti, è stato osservato che la qualificazione di un valore come primario non implica la sua

[16] A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale*, cit.; F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, cit.

[17] Corte cost. nn. 151/1986 e 367/2007, citt.; sul tema, M. IMMORDINO, *"Primarietà" ed "essenzialità" del valore paesaggistico e conseguente assetto delle competenze Stato-Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, pp. 22 ss.; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 78 ss.

[18] Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, punto 9 del Considerato in diritto. Sul bilanciamento nella Costituzione pluralistica, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014; M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, consultabile sul sito della Corte costituzionale.

[19] Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58.

necessaria prevalenza sugli altri interessi costituzionali, ma esige che esso sia comunque assunto nella ponderazione e non possa essere pretermesso[20].

Si delinea così una distinzione essenziale tra *primarietà* e *prevalenza*. La prima appartiene allo statuto costituzionale dell'interesse paesaggistico; la seconda riguarda l'esito di una determinata relazione tra interessi e dipende dalla disciplina positiva e dalle circostanze nelle quali il conflitto si manifesta.

4. Paesaggio e ambiente dopo la revisione dell'art. 9 Cost.

La distinzione assume particolare rilievo dopo la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. La riforma ha lasciato immutato il secondo comma dell'art. 9, dedicato al paesaggio e al patrimonio storico e artistico, aggiungendo un terzo comma che affida alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

La scelta sistematica conferma l'autonomia dei due valori. Il Costituente della revisione non ha ricondotto il paesaggio all'interno dell'ambiente, ma ha mantenuto distinte le due previsioni. Tale dato assume particolare rilievo alla luce della storia della nozione di ambiente, che prima della riforma aveva trovato parte del proprio fondamento costituzionale proprio nell'art. 9 e nella tutela del paesaggio[21]. La revisione presenta, sotto questo profilo, una duplice valenza. Essa può certamente essere letta come una riforma di consolidamento, nella misura in cui positivizza un valore ambientale già ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale; ma la sua funzione non si esaurisce nella recezione del diritto vivente. La traduzione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi in autonomi oggetti di tutela costituzionale modifica a sua volta il quadro nel quale l'interprete è chiamato a ricostruire le relazioni tra gli interessi. In questo senso, alla dimensione di "riforma-bilancio" si accompagna necessariamente una dimensione programmatica e conformativa[22].

La portata della revisione ha trovato una significativa precisazione nella giurisprudenza costituzionale più recente. Con la sentenza n. 105 del 2024, tornando sul problema del bilanciamento già affrontato nella vicenda ILVA, la Corte ha espressamente individuato nel «*mutamento [...] intervenuto nella stessa formulazione dei parametri costituzionali*» uno dei profili che distinguono il nuovo giudizio da quello deciso con la sentenza n. 85 del 2013. La riforma, secondo la Corte, ha consacrato direttamente nel testo costituzionale il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo della biodiversità e degli

[20] F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 149-168, spec. p. 153.
[21] Per la classica ricostruzione della pluralità delle nozioni di ambiente, M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 15 ss.
[22] Sulla distinzione tra «riforma-bilancio» e «riforma-programma» e sulla capacità conformativa della revisione dell'art. 9 Cost., v. F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, cit., spec. pp. 161-164, che richiama G. Silvestri e F. De Leonardis.

ecosistemi, autonomo rispetto al paesaggio e alla salute, pur se ad essi naturalmente connesso, vincolando tutte le pubbliche autorità alla sua efficace difesa anche nell'interesse delle future generazioni[23].

L'affermazione è particolarmente significativa sul piano sistematico. La Corte segnala che il quadro costituzionale entro il quale deve svolgersi il bilanciamento non è più integralmente sovrapponibile a quello sul quale si era formata la sentenza n. 85 del 2013, ma non giunge a ricavarne una nuova regola generale di prevalenza dell'ambiente sugli interessi concorrenti. La sentenza n. 105 del 2024 continua, infatti, a muovere dalla logica del ragionevole bilanciamento, pur sottoponendolo a condizioni più esigenti quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla predeterminazione delle misure, alla loro temporaneità e all'effettività della tutela ambientale. La revisione costituzionale sembra, dunque, incidere sul peso e sugli oneri di giustificazione degli interessi in conflitto più che sostituire al precedente modello pluralistico una rigida gerarchia tra valori[24].

Paesaggio e ambiente insistono spesso sul medesimo substrato materiale, ma esprimono prospettive differenti. La tutela paesaggistica riguarda la configurazione morfologica del territorio e i significati culturali, storici, identitari e percettivi che essa incorpora; la tutela ambientale è rivolta, in termini generali, alla preservazione delle matrici naturali, della biodiversità e degli equilibri ecosistemici[25]. Una foresta, una fascia costiera o un corso d'acqua possono essere contemporaneamente rilevanti sotto entrambi i profili senza che le rispettive funzioni coincidano. L'autonomizzazione costituzionale dell'ambiente consente, anzi, di interrogarsi nuovamente sulla specificità del paesaggio. Quando l'esigenza di protezione delle matrici naturali, della biodiversità e degli ecosistemi non deve più essere necessariamente ricondotta alla

[23] Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, spec. punto 5.1.2 del Considerato in diritto, ove la Corte individua nel mutamento della formulazione degli artt. 9 e 41 Cost. uno dei «rilevanti» profili di distinzione rispetto al quadro scrutinato da Corte cost. n. 85/2013, cit., e afferma che la revisione del 2022 ha consacrato direttamente nel testo costituzionale la tutela dell'ambiente quale bene unitario, comprensivo della biodiversità e degli ecosistemi, autonomo rispetto al paesaggio e alla salute, pur se ad essi naturalmente connesso. La pronuncia precisa altresì che tale previsione vincola tutte le pubbliche autorità alla sua efficace difesa, anche nell'interesse delle future generazioni.

[24] In questa prospettiva, v. M. RAMAJOLI – B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2025, pp. 386-410, spec. sul significato della revisione dell'art. 9 Cost. ai fini della composizione tra interessi ambientali, paesaggistici ed energetici. Con specifico riferimento a Corte cost. n. 105/2024, cit., v. A. GUSMAI, *Il bilanciamento in potenza: la sent. n. 105 del 2024 e la faticosa realizzazione della tutela ambientale*, in *Cammino Diritto*, n. 5, 2025, pp. 13-27, il quale evidenzia la tensione tra l'ampio rilievo attribuito in motivazione alla revisione costituzionale del 2022 e la maggiore cautela della Corte nel trarne conseguenze immediatamente conformative sul bilanciamento concretamente operato. V. altresì G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "Decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 4, 2024. Sul punto, già criticamente, R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta Online*, fasc. III, 2024, pp. 1058 ss., ha rilevato la distanza tra l'ampiezza delle considerazioni dedicate dalla Corte alla riforma costituzionale e la più limitata incidenza di tali considerazioni sull'esito della decisione. Nella successiva Corte cost., 4 aprile 2025, n. 38, la Corte richiama la sentenza n. 105 del 2024 con riguardo ai requisiti procedimentali delle misure di bilanciamento e ai limiti del controllo giudiziario, senza tuttavia sviluppare ulteriormente le implicazioni sistematiche della revisione costituzionale del 2022 sul rapporto tra tutela ambientale e interessi concorrenti.

[25] P. CARPENTIERI, *Paesaggio "contro" ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, n. 8, 2005, pp. 931 ss.; ID., *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, pp. 77 ss.

nozione paesaggistica per acquistare rilievo costituzionale, diviene possibile riconoscere con maggiore nettezza il nucleo storico, culturale, identitario e percettivo proprio del paesaggio. Non si tratterebbe di un ritorno alla concezione meramente estetico-vedutistica, ma della conseguenza della differenziazione tra valori che la revisione costituzionale ha ormai reso autonomamente riconoscibili[26].

La distinzione diviene evidente proprio quando gli interessi divergono. L'intervento ambientalmente vantaggioso non è per ciò solo paesaggisticamente neutro. La realizzazione di infrastrutture destinate alla produzione o al trasporto di energia rinnovabile ne costituisce oggi l'esempio paradigmatico: il perseguimento della neutralità climatica può richiedere trasformazioni territoriali capaci di incidere significativamente su valori paesaggistici. In tali situazioni il conflitto non oppone semplicemente conservazione e sviluppo economico. Si confrontano valori dotati entrambi di una forte qualificazione ordinamentale. La riforma del 2022 rende, pertanto, ancora più evidente la necessità di individuare i criteri di composizione tra interessi distinti, entrambi direttamente radicati nell'art. 9 Cost., che possono tuttavia orientare in senso diverso le scelte di trasformazione del territorio[27].

Sul medesimo territorio opera inoltre una terza funzione, quella del governo del territorio, che riguarda gli usi, le trasformazioni e l'assetto insediativo. La comunanza dell'oggetto fisico non determina l'identità delle funzioni. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente distinto conservazione paesaggistica e governo territoriale, facendo discendere da tale distinzione tanto conseguenze sul riparto delle competenze quanto l'esigenza che la valutazione paesaggistica conservi una sede propria[28].

Il modello che ne risulta può essere descritto come fondato sulla differenziazione delle funzioni e sull'integrazione delle valutazioni. Gli interessi devono rimanere distinguibili affinché possano realmente essere comparati; nello stesso tempo, la loro interferenza sul medesimo territorio impone strumenti capaci di coordinarli. Pianificazione e procedimento diventano così non soltanto tecniche organizzative, ma sedi nelle quali prende forma la composizione sostanziale dei valori concorrenti.

5. Dalla primarietà al bilanciamento: proporzionalità e teoria dei principi

La questione può essere collocata all'interno del più generale tema del bilanciamento nello Stato costituzionale. Una Costituzione pluralistica non può essere normalmente rappresentata come una

[26] In questa prospettiva, F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, cit., spec. pp. 163-164, osserva che l'espressa autonomizzazione costituzionale dell'ambiente potrebbe favorire una rinnovata specificazione della nozione di paesaggio, senza che ciò debba essere considerato un arretramento, essendo ormai l'interesse ambientale direttamente garantito dal nuovo art. 9 Cost.

[27] Sul problema della composizione tra tutela paesaggistica e interessi ambientali ed energetici, anche alla luce della crescente rilevanza ordinamentale attribuita alla transizione ecologica, v. M. RAMAJOLI – B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio*, cit.; M. RAMAJOLI, *Il paesaggio a vent'anni dal Codice*, in *Aedon*, n. 2, 2025, pp. 141 ss.

[28] Corte cost. n. 367/2007, cit.; v. altresì S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, pp. 253 ss.; A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica*, in *Aedon*, n. 2, 2022.

successione rigida di valori ordinati una volta per tutte secondo rapporti gerarchici. I principi si limitano reciprocamente e la loro concreta attuazione richiede di stabilire, nella specifica situazione, quale grado di realizzazione di ciascuno possa essere compatibile con la tutela degli altri.

Il bilanciamento nasce precisamente dall'impossibilità di risolvere la collisione tra principi costituzionali mediante i soli criteri propri dei conflitti tra regole. Mentre questi ultimi tendono a risolversi sul piano della validità o della delimitazione del rispettivo ambito applicativo, principi entrambi validi possono entrare in conflitto nella medesima fattispecie, imponendo di stabilire quale di essi debba prevalere nelle circostanze concrete e in quale misura il principio recessivo possa essere sacrificato. La prevalenza che ne deriva è, pertanto, normalmente condizionata e non assoluta: non determina l'invalidità del principio recessivo né istituisce necessariamente una gerarchia stabile destinata a riprodursi in ogni successiva fattispecie.

In questa prospettiva, il bilanciamento non costituisce una deroga alla normatività dei principi, ma una delle modalità attraverso le quali essa si realizza nell'ordinamento pluralistico. Proprio perché ciascun principio tende alla propria massima attuazione, il conflitto rende necessario stabilire le condizioni alle quali la realizzazione dell'uno possa giustificare la compressione dell'altro. Il problema si sposta, così, dalla ricerca di un valore astrattamente "superiore" alla giustificazione della relazione di precedenza stabilita nel caso concreto[29].

Il bilanciamento non può però ridursi a una generica affermazione della necessità di «contemperare» gli interessi. Il principio di proporzionalità offre una struttura argomentativa diretta a rendere controllabile la decisione.

Bilanciamento e proporzionalità, pur strettamente connessi, non sono tuttavia concetti perfettamente sovrapponibili. Il principio di proporzionalità fornisce una struttura analitica al controllo della decisione: richiede, dapprima, che la misura sia idonea al perseguimento del fine; quindi che sia necessaria, nel senso che non sia disponibile una soluzione egualmente efficace ma meno lesiva; infine, nella proporzionalità in senso stretto, che l'importanza della realizzazione dell'interesse perseguito sia posta in relazione con

[29] Sul bilanciamento quale tecnica propria dello Stato costituzionale pluralista, v. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit.; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit.; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; ID., *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017. Sul rapporto fra ragionevolezza, pluralismo costituzionale e bilanciamento, v. altresì M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit.; O. CHESSA, *Princìpi, valori e interessi nel ragionevole bilanciamento dei diritti*, in M. LA TORRE – A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 207 ss. V. altresì F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente*, cit., spec. pp. 157-160, che ricostruisce il conflitto tra interessi come componente fisiologica dell'ordinamento pluralistico e il bilanciamento come tecnica della loro composizione.

l'intensità del sacrificio imposto all'interesse concorrente[30]. È soprattutto in quest'ultimo stadio che il giudizio assume propriamente la struttura del bilanciamento.

Particolarmente utile, per il problema qui esaminato, è la teoria dei principi elaborata da Robert Alexy. I principi sono concepiti come precetti di ottimizzazione: impongono che il valore da essi protetto sia realizzato nella maggiore misura possibile, tenendo conto delle possibilità fattuali e giuridiche[31]. Idoneità e necessità definiscono i limiti dell'ottimizzazione rispetto alle possibilità fattuali; la proporzionalità in senso stretto ne individua invece i limiti rispetto alle possibilità giuridiche, quando la realizzazione di un principio comporti la compressione di un altro principio confliggente.

La c.d. legge del bilanciamento esprime tale relazione: quanto maggiore è il grado di compressione o di mancata realizzazione di un principio, tanto maggiore deve essere l'importanza della realizzazione di quello concorrente[32]. L'operazione non pretende di attribuire ai valori un peso matematico; mira piuttosto a rendere esplicito l'onere argomentativo che grava su chi sceglie di sacrificare uno dei principi in conflitto.

La legge del bilanciamento non elimina, dunque, la componente valutativa della decisione, ma pretende di disciplinarne l'argomentazione: una compressione intensa di un principio non può essere giustificata da un incremento marginale nella realizzazione del principio concorrente. In questo senso la proporzionalità in senso stretto opera soprattutto come regola sulla qualità e sull'intensità della giustificazione richiesta.

Nella valutazione della proporzionalità può assumere rilievo anche la dimensione temporale del sacrificio: durata, reversibilità e possibilità di ripristino incidono sull'intensità della compressione e, quindi, sull'onere di giustificazione richiesto. Il profilo assume particolare rilievo nella tutela paesaggistica, ove determinate trasformazioni possono produrre effetti difficilmente reversibili e rendere più intensa la lesione del valore protetto[33].

Questa costruzione consente di attribuire un significato più preciso alla primarietà paesaggistica. La collocazione del paesaggio tra i principi fondamentali può essere letta come indice di un suo particolarmente elevato peso astratto. Da ciò, tuttavia, non deriva necessariamente una precedenza

---

30 Sul test di proporzionalità, D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Cedam, Padova, 1998; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011; A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

31 R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Nomos, Baden-Baden, 1985; trad. ingl. *A Theory of Constitutional Rights*, trans. J. Rivers, Oxford University Press, Oxford, 2002; ID., *Constitutional Rights and Proportionality*, in *Revus*, n. 22, 2014, pp. 51 ss.

32 R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, cit., spec. pp. 101-109; ID., *Constitutional Rights, Balancing, and Rationality*, in *Ratio Juris*, vol. 16, n. 2, 2003, pp. 131-140; ID., *Dignità umana e proporzionalità*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, pp. 13 ss.

33 Sul rilievo della durata della compressione nell'ambito del bilanciamento, v. Corte cost. n. 105/2024, cit., che ha attribuito specifico rilievo alla temporaneità delle misure dirette alla composizione degli interessi coinvolti.

concreta in ogni fattispecie. L'esito dipenderà anche dalla consistenza del valore paesaggistico specificamente interessato, dall'intensità della lesione, dall'importanza dell'interesse concorrente e dalla disponibilità di soluzioni alternative meno pregiudizievoli.

La primarietà acquista allora una valenza più esigente di quella che deriverebbe dalla semplice equiparazione del paesaggio agli altri interessi, ma diversa dall'assolutezza: quanto più grave è la compromissione del valore paesaggistico, tanto maggiore deve essere l'importanza dell'interesse concorrente e tanto più rigorosa deve essere la dimostrazione dell'impossibilità di perseguirlo attraverso mezzi meno lesivi.

Il problema assume una configurazione parzialmente diversa quando dal bilanciamento costituzionale si passa alla ponderazione amministrativa. La teoria classica della discrezionalità aveva già collocato al centro dell'esercizio del potere la comparazione degli interessi. Nell'impostazione di Giannini, l'interesse pubblico attribuito alla cura dell'amministrazione non si presenta mai isolato nella realtà sociale: la decisione richiede di identificarlo e perseguirlo tenendo conto degli interessi pubblici e privati che interferiscono con esso, i quali possono rafforzarne, attenuarne o persino impedirne la piena realizzazione[34].

La struttura comparativa della discrezionalità non attribuisce, tuttavia, all'amministrazione una libera disponibilità del peso degli interessi. La ponderazione amministrativa è giuridicamente conformata. La Costituzione, il diritto dell'Unione e la legislazione delimitano lo spazio della scelta, possono stabilire priorità, introdurre presunzioni di prevalenza, individuare interessi indisponibili o imporre criteri e sequenze procedimentali destinati ad assicurarne l'effettiva considerazione. Anche i principi di ragionevolezza e proporzionalità operano in questa prospettiva non come formule esterne alla discrezionalità, ma come criteri che ne strutturano l'esercizio e ne rendono sindacabile la giustificazione.

La giuridicizzazione della ponderazione investe, inoltre, il modo stesso in cui la decisione viene formata e giustificata. Il bilanciamento non può risolversi nella mera affermazione della prevalenza di uno degli interessi coinvolti, ma deve poggiare su un'istruttoria adeguata e trovare nella motivazione la rappresentazione delle ragioni che giustificano la soluzione prescelta. Ne consegue una necessaria distinzione tra titolarità della ponderazione e controllo sulla stessa. Spetta all'autorità cui l'ordinamento attribuisce il potere definire, entro i limiti normativamente tracciati, il punto di equilibrio fra gli interessi; al giudice compete verificarne la legittimità, sindacando i presupposti della decisione, l'adeguatezza dell'istruttoria, la ragionevolezza e coerenza dell'iter decisionale e la congruità della motivazione, senza sostituire alla scelta amministrativa una propria diversa ponderazione. Il sindacato sul bilanciamento non

[34] M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939, spec. pp. 74 e 77.

si risolve, dunque, in un nuovo bilanciamento giudiziale, ma nel controllo delle condizioni giuridiche e razionali alle quali l'ordinamento subordina l'esercizio della discrezionalità[35].

La dimensione procedimentale del bilanciamento assume, sotto questo profilo, un rilievo ulteriore. Quando la decisione richiede l'acquisizione e la valutazione di elementi riferiti alla fattispecie concreta e la composizione di una pluralità di interessi, il procedimento amministrativo non costituisce soltanto la sequenza formale attraverso la quale si esercita il potere, ma la sede nella quale quegli interessi possono emergere, essere rappresentati e comparativamente valutati. Si comprende, in questa prospettiva, il significato della c.d. riserva di procedimento amministrativo progressivamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale: la necessità della sede procedimentale trova fondamento nelle garanzie di imparzialità e buon andamento dell'art. 97 Cost. e risponde all'esigenza che il bilanciamento sia compiuto sulla base di un'istruttoria adeguata, nella specificità della situazione concreta, e possa essere sottoposto a controllo giurisdizionale[36].

Non se ne può desumere, naturalmente, una generale riserva costituzionale di amministrazione. Il legislatore può conformare anche intensamente il rapporto tra gli interessi, attraverso criteri di prevalenza o regole di priorità; il problema è stabilire fino a quale punto tale predeterminazione possa sostituirsi alla

---

35 Sui limiti del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa, v. Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2022, n. 10624, che distingue le scelte politico-amministrative, rispetto alle quali il controllo giurisdizionale investe la «ragionevole ponderazione degli interessi, pubblici e privati», dalle valutazioni espressive di discrezionalità tecnica, soggette al diverso parametro dell'attendibilità tecnico-scientifica. Con specifico riferimento alle misure governative di bilanciamento relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, cfr. Corte cost. n. 38/2025, cit., nel solco di Corte cost. n. 105/2024, cit., quanto al rilievo assunto, ai fini del controllo di legittimità della ponderazione, dall'«esistenza di un'adeguata istruttoria» e da una «congrua motivazione» idonea a sorreggere e giustificare la misura.

36 Sulla c.d. riserva di procedimento amministrativo, v., nella prospettiva del giusto procedimento, V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pp. 130 ss., spec. pp. 133 e 135-136; G. SCIULLO, *Il principio del «giusto procedimento» fra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986; G. ROEHRSSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 51 ss.; G. MORBIDELLI, *Note sulla riserva di procedimento amministrativo*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 675 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Foro amministrativo*, n. 6, 2001, pp. 1829 ss.; M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2002, pp. 283 ss. In senso problematico rispetto alla configurazione di una generale riserva di amministrazione, v. F.G. SCOCA, *La riserva di amministrazione come problema*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 2, 2007, pp. 315 ss., spec. p. 403. In giurisprudenza, fondamentale Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69, secondo cui è nel procedimento amministrativo che può realizzarsi la «valutazione sincronica» degli interessi coinvolti, consentendone l'emersione e l'adeguata prospettazione e garantendo, attraverso pubblicità, trasparenza e sindacabilità della decisione, imparzialità, buon andamento e legalità sostanziale; nel medesimo indirizzo, Corte cost. nn. 28/2019, 116/2020, 177/2021, 121/2022 e 221/2022. Con specifico riferimento alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, v. Corte cost. n. 177/2021, cit., secondo cui una disciplina che non rispetti la riserva di procedimento e non consenta «un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi» impedisce la migliore valorizzazione degli interessi pubblici coinvolti. Con riferimento alla tensione tra la giurisprudenza costituzionale sulla riserva di procedimento e la scelta dell'art. 20 d.lgs. n. 199 del 2021 di affidare alla legge regionale l'individuazione delle aree idonee, F. SCALIA, *Pianificazione delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili e riserva di procedimento amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 32, 2025, pp. 225-260, spec. pp. 227-228 e 249-251; sulle conclusioni relative alla permanenza della funzione del procedimento autorizzatorio a valle della pianificazione, pp. 259-260.

valutazione amministrativa quando la composizione degli interessi dipenda da elementi non interamente apprezzabili in astratto, ma strettamente connessi alle caratteristiche della fattispecie concreta.

Occorre, pertanto, distinguere il bilanciamento compiuto al livello costituzionale e legislativo dalla ponderazione demandata all'amministrazione. Il legislatore, entro i limiti costituzionali e sovranazionali, può conformare preventivamente il rapporto tra gli interessi; l'amministrazione è invece chiamata a concretizzare quell'assetto nella fattispecie, senza poterlo riscrivere. Quanto più la legge predetermina il peso o la priorità di uno degli interessi, tanto più si restringe lo spazio della ponderazione amministrativa; ma, finché residuino alternative compatibili con la disciplina positiva, la proporzionalità continua a imporre la ricerca della soluzione idonea a conseguire il fine con il minor sacrificio possibile degli interessi concorrenti.

La distinzione è decisiva in materia paesaggistica. La primarietà del paesaggio non attribuisce all'amministrazione preposta alla sua tutela un potere di sottrarsi alla disciplina legislativa del bilanciamento; simmetricamente, il *favor* legislativo per un interesse concorrente non autorizza l'amministrazione procedente a considerare irrilevante il valore paesaggistico. Il procedimento diviene precisamente la sede nella quale le priorità stabilite dall'ordinamento devono essere tradotte in una decisione concreta, istruita e motivata, capace di rendere verificabile l'effettiva considerazione di tutti gli interessi giuridicamente rilevanti.

Da questo punto di vista, il problema contemporaneo non è più soltanto stabilire se il paesaggio sia "primario", ma individuare chi sia competente a determinare il rapporto di precedenza tra gli interessi, con quale intensità tale rapporto sia già predeterminato dalle fonti e quale spazio residui alla ponderazione amministrativa. La distinzione tra rango costituzionale, peso astratto e precedenza concreta consente di evitare tanto l'assolutizzazione della primarietà paesaggistica quanto l'opposto rischio che le nuove priorità legislative trasformino il bilanciamento in una formula meramente apparente.

Prima di verificare questa ricostruzione nella disciplina delle fonti rinnovabili è opportuno distinguere tre piani, che nel linguaggio del bilanciamento tendono talvolta a sovrapporsi. Un primo piano è quello costituzionale, nel quale si determina il rango dei principi e si esclude, nell'ordinamento pluralistico, l'espansione illimitata dell'uno a danno degli altri. Un secondo piano è quello legislativo, nel quale il legislatore, entro i limiti costituzionali ed eurounitari, conforma il rapporto tra gli interessi mediante priorità, presunzioni, condizioni, divieti o regole procedimentali. Un terzo piano è quello amministrativo, nel quale l'assetto normativamente predisposto viene concretizzato rispetto alle caratteristiche della fattispecie. La legge del bilanciamento può offrire un criterio di razionalizzazione comune, ma non opera allo stesso modo nei tre livelli: nel giudizio costituzionale serve a controllare la giustificazione della scelta legislativa; nella legislazione può ispirare la conformazione preventiva degli interessi; nella decisione

amministrativa opera soltanto nello spazio che la disciplina positiva abbia lasciato effettivamente aperto alla ponderazione.

Questa distinzione consente anche di precisare il rapporto tra integrazione e bilanciamento. Prima di stabilire quale interesse debba prevalere occorre determinare quali interessi debbano appartenere alla decisione e con quale qualificazione normativa. L'integrazione costruisce, sotto questo profilo, il campo del decidibile; il bilanciamento opera all'interno di quel campo quando la soddisfazione congiunta delle esigenze rilevanti non sia possibile[37]. Una disposizione che escluda un interesse dalla decisione, che ne attenui la rappresentazione procedimentale o, all'opposto, che sottragga una determinata soluzione alla ponderazione produce pertanto un effetto diverso dalla semplice attribuzione di un maggiore "peso" a uno dei principi concorrenti.

[37] Sul principio di integrazione ambientale v. anzitutto art. 11 TFUE, ai sensi del quale 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; v. altresì art. 37 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In dottrina, M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, pp. 467 ss.; S. AMADEO, *Commento all'art. 11*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014, pp. 407 ss.; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRÄMER – E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 139 ss. Nella letteratura straniera, fondamentale N.M.L. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Europa Law Publishing, Groningen, 2003, spec. pp. 143 ss., sulla qualificazione dell'integrazione come principio giuridico e sulla sua operatività nelle politiche settoriali; J.H. JANS, *Stop the Integration Principle?*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 33, n. 5, 2010-2011, pp. 1533-1547, spec. pp. 1540-1547, sulla funzione dell'art. 11 TFUE quale fondamento dell'inserimento di esigenze ambientali in politiche diverse da quella ambientale e quale criterio interpretativo del diritto dell'Unione, escludendone tuttavia una generale funzione di priorità dell'ambiente; J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford University Press, Oxford, 2016, spec. Parte A, cap. 1, il quale ricostruisce la portata trasversale dell'art. 11 TFUE e ne verifica l'operatività nei settori della libera circolazione, della concorrenza e degli aiuti di Stato, mostrando come l'integrazione possa conformare politiche diverse senza eliminarne l'autonomia normativa; E. SCOTFORD, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2017, spec. pp. 87-88 e 144 ss., sulla struttura e sulla funzione dei principi ambientali nel diritto dell'Unione; B. SJÅFJELL, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO – M.E. BARTOLINI – M. CONDINANZI (eds.), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Routledge, Abingdon-New York, 2019, pp. 105-122, spec. pp. 105-109 e 115 ss., che collega il principio di integrazione alla costruzione della coerenza delle politiche per la sostenibilità. Più recentemente, V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law – Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal*, in *European Papers*, vol. 8, n. 1, 2023, pp. 159-189, spec. pp. 163-174 e 187-189, ha riesaminato il contenuto normativo del principio alla luce del Green Deal, sostenendone una dimensione non meramente procedurale ma anche sostanziale e mostrando come la concreta intensità dell'integrazione dipenda anche dalla specifica disciplina settoriale e dalla crescente determinatezza degli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione. In prospettiva più critica, L. KRÄMER, *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements into other EU Policies*, in S. KINGSTON (ed.), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Routledge, Abingdon-New York, 2013, pp. 83 ss., spec. pp. 88-98, evidenzia le difficoltà dell'effettiva integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche settoriali e i limiti delle relative pratiche istituzionali. Nel testo il principio è assunto in un'accezione distinta dal bilanciamento: l'integrazione riguarda la necessaria acquisizione e conservazione nella decisione delle esigenze giuridicamente rilevanti; il bilanciamento concerne invece la relazione fra esse quando non possano essere integralmente soddisfatte insieme. L'art. 11 TFUE non attribuisce, di per sé, una generale prevalenza alle esigenze ambientali, ma impedisce che esse siano considerate estranee alla formazione delle politiche e delle decisioni cui risultino pertinenti; la forza con la quale esse incidono dipende dalla specifica qualificazione normativa che ricevono nell'ordinamento.

6. La transizione energetica come banco di prova

La disciplina delle fonti energetiche rinnovabili costituisce oggi il terreno sul quale le categorie sin qui elaborate possono essere sottoposte a una verifica più stringente. Il conflitto non oppone più, almeno nella sua configurazione paradigmatica, tutela paesaggistica e mero interesse economico alla trasformazione. La produzione di energia da fonti rinnovabili è direttamente funzionale agli obiettivi di decarbonizzazione e di contrasto al cambiamento climatico e trova ormai una qualificazione particolarmente intensa nel diritto dell'Unione e nella legislazione nazionale. Proprio per questo il settore rende visibile, più di altri, il problema della relazione tra valori costituzionali distinti, conformazione legislativa del loro rapporto e ponderazione amministrativa nel caso concreto.

La direttiva (UE) 2023/2413 ha inserito nella direttiva (UE) 2018/2001 l'art. 16-*septies*, ai sensi del quale, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri devono assicurare che, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, le relative connessioni alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi[38]. La disposizione non istituisce, tuttavia, una clausola generale di sovraordinazione delle rinnovabili rispetto a ogni interesse protetto dagli ordinamenti nazionali: la sua operatività è definita dalla stessa disciplina europea con riferimento alle specifiche disposizioni ambientali cui essa rinvia. Anche per questa ragione la qualificazione dell'interesse come «*prevalente*» deve essere tenuta distinta dall'affermazione di una gerarchia costituzionale generale.

Il legislatore nazionale ha seguito la medesima direttrice, dapprima con l'art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 e, successivamente, attraverso le modifiche apportate dal d.l. 21 novembre 2025, n. 175, convertito dalla legge 15 gennaio 2026, n. 4, nonché mediante il d.lgs. 9 gennaio 2026, n. 5, di attuazione della RED III[39]. Il quadro normativo, peraltro, conferma proprio la necessità di evitare un uso indifferenziato della categoria della prevalenza: occorre verificare, per ciascuna fattispecie, quale sia la

[38] Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 ottobre 2023, art. 1, n. 7, che inserisce nella direttiva (UE) 2018/2001 l'art. 16-septies, rubricato *Interesse pubblico prevalente*. La disposizione opera «nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi» e agli specifici fini delle disposizioni del diritto ambientale dell'Unione richiamate dalla norma. Sul significato della progressiva intensificazione della posizione delle FER nel diritto europeo, P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra REPowerEU e Direttiva RED III*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2024, pp. 196-216, spec. pp. 203-206, ove si ricostruisce la riduzione dei margini del bilanciamento e l'emersione di una presunzione relativa di priorità dell'interesse alla diffusione degli impianti FER; P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2024, pp. 372 ss.

[39] Cfr. art. 3 d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, nel testo applicabile *ratione temporis*; d.l. 21 novembre 2025, n. 175, convertito con modificazioni dalla legge 15 gennaio 2026, n. 4; d.lgs. 9 gennaio 2026, n. 5, di attuazione della direttiva (UE) 2023/2413. Sul quadro risultante dagli interventi del 2025-2026, M. RAMAJOLI – B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio*, cit., spec. sulla disciplina del Testo unico FER e sulle modifiche introdotte dal d.l. n. 175 del 2025.

disposizione che attribuisce priorità all'interesse energetico, quali siano i suoi presupposti, quali le eccezioni e quale spazio la disciplina continui a lasciare agli interessi concorrenti.

Il fenomeno può essere descritto come una più intensa *conformazione legislativa della ponderazione*. Il legislatore non si limita più a individuare gli interessi rilevanti e a rimetterne integralmente la composizione all'amministrazione, ma modifica il punto di partenza della decisione, attribuendo all'interesse alla diffusione delle rinnovabili una posizione preferenziale. In dottrina tale evoluzione è stata letta tanto come progressiva gerarchizzazione degli interessi quanto come introduzione di una presunzione relativa di prevalenza[40]. La seconda ricostruzione appare maggiormente coerente con la struttura pluralistica dell'ordinamento, purché sia precisato che la presunzione non ha identico contenuto in ogni fattispecie e può essere tanto intensa da sottrarre singole opzioni alla ponderazione amministrativa quando ciò derivi da una specifica disposizione normativa.

È qui che diviene essenziale distinguere tre livelli. Sul piano costituzionale si determina il rango dei principi e si esclude che uno di essi possa espandersi illimitatamente sino ad annullare gli altri. Sul piano legislativo il rapporto tra gli interessi può essere conformato mediante priorità, presunzioni, condizioni, divieti e regole procedimentali. Sul piano amministrativo l'autorità concretizza tale assetto rispetto alle caratteristiche della fattispecie, ma soltanto entro lo spazio che la disciplina positiva abbia lasciato aperto. La legge del bilanciamento non svolge, dunque, una funzione identica nei tre livelli: opera come criterio di controllo della giustificazione della legge, può orientare la conformazione legislativa e struttura la ponderazione amministrativa solo laddove quest'ultima residui effettivamente.

La distinzione consente anche di precisare il rapporto tra integrazione e bilanciamento. Prima di stabilire quale interesse debba prevalere occorre determinare quali interessi debbano appartenere alla decisione e con quale qualificazione normativa. L'integrazione costruisce, sotto questo profilo, il campo del decidibile; il bilanciamento opera all'interno di quel campo quando le esigenze che vi appartengono non possano essere integralmente soddisfatte insieme. Ne deriva che una norma la quale escluda una determinata alternativa, introduca un divieto o, al contrario, elimini la necessità di acquisire una

[40] Per la lettura in termini di progressiva gerarchizzazione degli interessi, v. S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2023, pp. 59 ss.; F. SCATTOLIN, *Dall'integrazione alla gerarchizzazione degli interessi: il principio di massima diffusione degli impianti FER tra politica e alta amministrazione*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2024, pp. 695 ss.; F. SCALIA, *Pianificazione delle aree idonee*, cit., spec. pp. 249 ss., ove si riconduce la più recente disciplina a una gerarchia degli interessi determinata dal legislatore euro-unitario e si evidenzia, con riguardo agli obiettivi inderogabili di produzione da FER, la possibile sottrazione dell'interesse energetico al bilanciamento con interessi concorrenti. In termini parzialmente diversi, P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili*, cit., spec. pp. 203 ss., ravvisa nella disciplina europea una riduzione dei margini del bilanciamento e una presunzione relativa di priorità dell'interesse alla diffusione degli impianti FER. Per una ricostruzione che insiste invece sull'equiordinazione costituzionale degli interessi e sulla necessità di una ponderazione dinamica, v. M. RAMAJOLI – B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio*, cit., pp. 386 ss.

valutazione non produce semplicemente un diverso "peso" degli interessi: modifica preliminarmente la struttura stessa della decisione.

La giurisprudenza costituzionale del 2025 e del 2026 offre una verifica particolarmente significativa di questa distinzione. Un primo gruppo di pronunce riguarda il sistema delle aree idonee e non idonee. Dopo avere censurato, con la sentenza n. 28 del 2025, la moratoria introdotta dalla Regione Sardegna alla realizzazione di nuovi impianti FER, la Corte ha ulteriormente precisato, con la sentenza n. 134 del 2025, pronunciata sulla disciplina della Regione Calabria relativa agli impianti a biomassa di potenza superiore a 10 MW termici nei parchi nazionali e regionali, la distinzione tra non idoneità e divieto. La qualificazione di un'area come non idonea non può infatti tradursi, di per sé, in una preclusione assoluta stabilita a priori: essa individua piuttosto una situazione nella quale la realizzazione dell'impianto resta suscettibile di autorizzazione, sulla base di un'istruttoria adeguata e di una motivazione rafforzata; la decisione definitiva deve essere assunta all'esito del procedimento concernente lo specifico progetto[41]. La Corte formula qui con particolare nettezza la distinzione tra *qualificazione sfavorevole* e *preclusione*: la prima conforma la decisione; la seconda la chiude.

La sentenza n. 184 del 2025 sviluppa ulteriormente il principio. La Corte ha dichiarato illegittima la disciplina sarda che trasformava la non idoneità in un divieto assoluto, esteso anche a procedimenti autorizzativi in corso e, in talune ipotesi, a impianti già autorizzati, ribadendo l'incompatibilità di tale automatismo con i principi, anche di derivazione eurounitaria, di massima diffusione delle fonti rinnovabili[42]. La medesima decisione assume particolare rilievo per il tema qui esaminato anche sotto un diverso profilo: è stata censurata la previsione di un procedimento regionale *ad hoc* per gli impianti localizzati in aree non idonee, difforme dal modello statale e costruito in modo da prescindere dall'autorizzazione paesaggistica. La semplificazione non poteva cioè tradursi nell'eliminazione, per via indiretta, di una funzione di tutela che l'ordinamento statale continua a considerare necessaria[43].

[41] Corte cost., 28 luglio 2025, n. 134, spec. punto 7.2 del Considerato in diritto, relativa alla disciplina della Regione Calabria che vietava nei parchi nazionali e regionali la realizzazione di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse di potenza superiore a 10 MW termici. La Corte dichiara illegittima la previsione del «divieto», anziché della qualificazione dei parchi come «aree non idonee», precisando che l'inidoneità «*non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori*», ma individua un'area nella quale l'impianto può essere egualmente autorizzato sulla base di un'idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

[42] Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 184, sulla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024. La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, tra l'altro, la trasformazione delle aree non idonee in ambiti di divieto assoluto, l'applicazione del divieto ai procedimenti autorizzativi in corso e la privazione di efficacia di titoli già rilasciati, valorizzando anche i principi eurounitari di decarbonizzazione e massima diffusione delle energie rinnovabili.

[43] *Ibid.*, spec. sulla disciplina regionale che, per gli impianti FER ricadenti nelle aree non idonee, aveva introdotto un procedimento autorizzatorio ad hoc difforme da quello statale e «totalmente sganciato dall'autorizzazione paesaggistica»; la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità in ragione della natura della disciplina statale dell'autorizzazione paesaggistica quale norma fondamentale di riforma economico-sociale vincolante anche per l'autonomia speciale.

Il punto permette di attribuire un primo contenuto operativo *alla primarietà come resistenza alla compressione*. Essa non impone che il paesaggio prevalga sul progetto FER, ma impedisce che la qualificazione legislativa favorevole all'interesse energetico sia ampliata dall'amministrazione o dal legislatore regionale sino a produrre effetti che la disciplina competente non le riconosce. Analogamente, impedisce che la semplificazione procedimentale venga confusa con l'irrilevanza dell'interesse paesaggistico quando la relativa funzione di tutela sia ancora prescritta dall'ordinamento.

Su quel medesimo quadro normativo è successivamente intervenuta l'ordinanza n. 115 del 2026, che ha restituito in parte gli atti ai giudici rimettenti affinché rivalutassero le questioni alla luce delle sopravvenienze normative e della sentenza n. 184 del 2025. È soprattutto la successiva sentenza n. 144 del 2026 a confermare, sotto il diverso profilo del divieto di moratorie o sospensioni generalizzate dei procedimenti autorizzativi, che la mancata inclusione di un'area tra quelle idonee non può essere trasformata in una preclusione automatica alla prosecuzione del procedimento. Quest'ultima ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina regionale che bloccava indistintamente i procedimenti relativi agli impianti localizzati nelle aree non qualificate come idonee, senza considerare lo stato dell'istruttoria, gli investimenti già sostenuti e l'affidamento maturato dagli operatori. Anche in questo caso l'area non idonea non viene trasformata in area vietata: la qualificazione territoriale incide sulla decisione ma non sostituisce, di per sé, la valutazione del singolo progetto[44].

La distinzione deve essere però completata con il caso opposto. La sentenza n. 127 del 2026, pronunciandosi sul divieto statale di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate agricole, mostra che dall'assenza di una gerarchia costituzionale generale non discende affatto l'impossibilità per il legislatore competente di introdurre specifici divieti settoriali. La Corte ha escluso che il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili renda costituzionalmente illegittima, in quanto tale, una scelta normativa che limiti una determinata tecnologia in una specifica categoria di suoli, valorizzando anche la tutela costituzionale del paesaggio agrario[45]. In questa fattispecie il legislatore non attribuisce semplicemente un peso maggiore a uno degli interessi, ma sottrae una determinata opzione alla successiva ponderazione amministrativa.

[44] Corte cost., ord. 25 giugno 2026, n. 115, che, in relazione alle questioni sulla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, dispone in parte la restituzione degli atti alla luce del mutato contesto normativo e della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale; Corte cost., 23 luglio 2026, n. 144, che dichiara illegittima la sospensione generalizzata dei procedimenti per impianti FER nelle aree non comprese tra quelle idonee, qualificandola sostanzialmente come misura moratoria incompatibile con i principi fondamentali della disciplina statale ed eurounitaria.

[45] Corte cost., 16 luglio 2026, n. 127, spec. punti 18-19 del Considerato in diritto, sul divieto, posto dall'art. 5 d.l. 15 maggio 2024, n. 63, conv. con modif. dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, di installazione nelle aree classificate agricole di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, salve le eccezioni previste dalla disciplina. La Corte esclude che il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili comporti l'illegittimità costituzionale di ogni limitazione legislativa e valorizza, accanto alle esigenze agricole, la tutela del paesaggio agrario.

La differenza è decisiva. L'area non idonea appartiene ancora al campo del decidibile; l'area o la fattispecie oggetto di un divieto normativo ne è invece sottratta. Nel primo caso l'amministrazione deve ancora valutare, sebbene all'interno di un quadro normativamente orientato; nel secondo non può riaprire mediante la discrezionalità ciò che la legge ha chiuso. La proporzionalità non scompare, ma cambia sede: non opera più come criterio della scelta amministrativa tra alternative consentite, bensì come parametro del controllo sulla legittimità costituzionale ed eurounitaria della conformazione legislativa.

La sentenza n. 88 del 2026 illumina la questione da un ulteriore angolo visuale. Decidendo il conflitto promosso dalla Regione Sardegna contro alcuni decreti statali di VIA relativi a impianti agrivoltaici, la Corte ha ribadito che l'amministrazione statale non può disapplicare una legge regionale vigente sul presupposto della sua ritenuta illegittimità costituzionale. La conformazione del campo del decidibile dipende dunque anche dalla *competenza*: non ogni autorità può ridefinire il rapporto tra gli interessi sulla base di una propria lettura del sistema, ma deve operare all'interno delle attribuzioni e delle fonti che governano la fattispecie[46]. La domanda su "quale interesse prevalga" deve perciò essere preceduta da quella su *chi sia giuridicamente competente a definirne il rapporto e mediante quale fonte*.

La più recente disciplina conferma altresì che una parte crescente della composizione degli interessi tende a essere anticipata nella pianificazione. La RED III configura un sistema nel quale l'individuazione delle zone di accelerazione è preceduta da una valutazione su scala strategica, destinata a rendere possibile una maggiore semplificazione dei procedimenti relativi ai singoli progetti. La dottrina ha opportunamente evidenziato il carattere bifasico del modello: maggiore densità valutativa a monte e semplificazione più intensa a valle[47]. La semplificazione dell'autorizzazione puntuale trova così la propria razionalità nell'avvenuta costruzione, in sede pianificatoria, di un quadro conoscitivo e valutativo capace di assorbire una parte del conflitto.

Semplificazione e integrazione rispondono a finalità diverse. La prima è diretta a rendere più governabile la complessità del processo decisionale, riducendone tempi, passaggi o oneri; la seconda mira invece ad assicurare che gli interessi e gli elementi giuridicamente rilevanti entrino effettivamente nella formazione

[46] Corte cost., 25 maggio 2026, n. 88, spec. punto 10 del Considerato in diritto, nel conflitto promosso dalla Regione autonoma Sardegna in relazione a decreti statali di VIA riguardanti impianti agrivoltaici. La controversia investiva, tra l'altro, la possibilità per il MASE di non applicare la legge regionale n. 20 del 2024 sul presupposto della sua ritenuta illegittimità. La pronuncia è utile, ai fini qui considerati, per distinguere la conformazione normativa del rapporto tra interessi dall'esercizio della funzione amministrativa e per ribadire che il sindacato di costituzionalità della legge non può essere sostituito da una valutazione dell'amministrazione.

[47] P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento*, cit., spec. pp. 378-380, che ricostruisce la RED III secondo un sistema a due livelli, nel quale una parte della valutazione ambientale e della composizione degli interessi viene anticipata nella pianificazione delle zone di accelerazione, rendendo coerente una maggiore semplificazione a valle; P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili*, cit., spec. pp. 201-214, che attribuisce alla pianificazione un ruolo centrale nella riduzione dei conflitti e nella legittimazione della successiva accelerazione delle procedure autorizzative.

della decisione e vi conservino la capacità di incidere. Le due esigenze possono quindi concorrere: una procedura semplificata resta compatibile con l'integrazione quando la riduzione delle forme non comprometta l'acquisizione, la rappresentazione e la valutazione degli interessi rilevanti, oppure quando tali funzioni siano state adeguatamente anticipate in una fase precedente. Il problema sorge quando la semplificazione procedimentale si traduca anche nella soppressione o nell'indebolimento di funzioni necessarie alla costruzione della decisione. Una conferma particolarmente netta, benché maturata in un settore diverso da quello delle fonti rinnovabili, proviene dalla sentenza n. 121 del 2026. La Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la disposizione che sottraeva in via generalizzata al vincolo paesaggistico le infrastrutture di comunicazione elettronica, contemplate dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, realizzate su aree gravate da usi civici, affermando che l'esigenza di semplificazione non può risolversi nella negazione in radice delle garanzie di tutela ambientale e paesaggistica e che la composizione con gli interessi concorrenti deve essere costruita in sede procedimentale secondo proporzionalità[48]. La pronuncia conferma che la riduzione delle forme può essere legittima, mentre diversa è la soppressione generalizzata della funzione di tutela quando il conflitto richieda ancora una valutazione riferita alla fattispecie.

Su un diverso versante, la sentenza n. 100 del 2026 conferma il rilievo strutturale della pianificazione paesaggistica e, in particolare, riconduce il principio della pianificazione congiunta — o copianificazione — dei beni paesaggistici, espresso dagli artt. 135 e 143 del Codice, alle norme fondamentali di riforma economico-sociale vincolanti anche per le autonomie speciali[49]. Pur non riguardando direttamente le autorizzazioni FER, la pronuncia mostra che l'anticipazione della composizione degli interessi può essere affidata alla sede pianificatoria, purché restino assicurate le forme e le competenze attraverso le quali l'interesse paesaggistico deve concorrere alla definizione delle scelte territoriali.

La giurisprudenza amministrativa offre un secondo banco di prova, questa volta sul versante della decisione concreta. Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, decidendo sul diniego di PAUR relativo a un impianto agrivoltaico, ha ribadito che l'amministrazione deve operare un bilanciamento concreto tra gli interessi pubblici e privati coinvolti, considerando la tutela dell'ambiente e del paesaggio

[48] Corte cost., 6 luglio 2026, n. 121, spec. punto 17 del Considerato in diritto, relativa all'art. 54-bis d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259. La Corte distingue le misure di semplificazione dalla soppressione generalizzata della tutela e dichiara costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 9 Cost., la disposizione nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 42 del 2004 per le infrastrutture di comunicazione elettronica considerate, rilevando che la ricerca dell'equilibrio fra tutela paesaggistico-ambientale e altri interessi generali deve realizzarsi nel procedimento e secondo il principio di proporzionalità.

[49] Corte cost., 9 giugno 2026, n. 100, sulla disciplina delle funzioni paesaggistiche nell'ordinamento della Regione Sardegna e sul principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, ricondotto dalla Corte alle norme fondamentali di riforma economico-sociale vincolanti anche per le autonomie speciali. La pronuncia non concerne direttamente gli impianti FER ed è qui richiamata per il rilievo attribuito alla copianificazione quale forma strutturale di esercizio della tutela paesaggistica.

alla luce del principio eurounitario di massima diffusione delle energie rinnovabili[50]. La priorità normativa non elimina, pertanto, la necessità della ponderazione quando la disciplina lasci ancora aperto tale spazio. Nella medesima direzione si colloca Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 2026, n. 2855, che consente di precisare anche la struttura procedimentale della ponderazione. Richiamando la giurisprudenza costituzionale sulla funzione dell'autorizzazione unica FER, il Consiglio di Stato ribadisce che il procedimento deve comporre l'interesse alla massima diffusione delle fonti rinnovabili con la tutela del territorio nella sua dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. La determinazione conclusiva della conferenza di servizi deve essere assunta sulla base delle posizioni prevalenti, ma l'amministrazione procedente è tenuta a spiegare in concreto le ragioni per le quali una determinata posizione debba prevalere. Non è quindi sufficiente recepire il dissenso dell'autorità paesaggistica come posizione di per sé "non superabile"[51]. La concentrazione degli apporti, in altri termini, costruisce la sede comune della decisione; l'integrazione richiede che quella sede produca una relazione effettiva tra gli interessi e non la semplice trasposizione della posizione di una delle amministrazioni partecipanti. La pronuncia è significativa anche sotto un secondo profilo. Il Consiglio di Stato esclude che la mera riconduzione dell'area alla fascia costiera disciplinata dal piano paesaggistico possa sostituire la valutazione del progetto: l'amministrazione deve esplicitare le ragioni del contrasto tra l'opera e i valori tutelati, considerando le caratteristiche concrete del sito, il grado di antropizzazione e l'impatto effettivo dell'intervento. La pianificazione può dunque conformare intensamente la decisione, ma, quando non stabilisca un divieto assoluto operante nella fattispecie, non assorbe la parte di valutazione che dipende dalla specificità del progetto e dei luoghi.

La medesima esigenza di una ponderazione concretamente motivata emerge da Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2026, n. 4001[52]. La decisione esclude che la mera visibilità dei pannelli fotovoltaici possa costituire,

[50] Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, secondo cui, nell'autorizzazione degli impianti di produzione di energia, l'amministrazione deve operare un bilanciamento concreto tra interessi pubblici e privati, contemperando tutela dell'ambiente e del paesaggio alla luce del principio eurounitario di massima diffusione delle energie rinnovabili.

[51] Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 2026, n. 2855, spec. §§ 15, 16.1, 16.3 e 17.8-17.10. La sentenza, richiamando Corte cost. n. 221/2022, cit., qualifica il procedimento unico di autorizzazione degli impianti FER come sede destinata a bilanciare l'esigenza di massima diffusione delle fonti rinnovabili con la tutela del territorio nella sua dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. Quanto alla conferenza di servizi, precisa che la regola delle «posizioni prevalenti» non coincide con un criterio maggioritario rigido e richiede che l'amministrazione procedente motivi le ragioni della prevalenza attribuita alle posizioni espresse; nella fattispecie è stata pertanto ritenuta insufficiente la mera assunzione del parere regionale negativo quale posizione "non superabile". La pronuncia ribadisce inoltre l'applicabilità del silenzio-assenso interamministrativo anche agli atti delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistico-culturale, ai sensi degli artt. 14-bis, 17-bis e 2, comma 8-bis, l. n. 241 del 1990, e afferma che il mero richiamo alla ricaduta del progetto nella fascia costiera disciplinata dal PPR non esonera l'autorità dalla valutazione in concreto delle caratteristiche dell'area, del progetto e dell'effettivo impatto paesaggistico.

[52] Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2026, n. 4001, spec. punto 5.1, secondo cui la visibilità dei pannelli fotovoltaici non è di per sé sufficiente a fondare un giudizio di incompatibilità paesaggistica, dovendo l'autorità verificare se eventuali collocazioni alternative siano non soltanto esteticamente preferibili, ma anche tecnicamente accettabili sul piano della

da sola, ragione sufficiente per negare l'autorizzazione paesaggistica: la Soprintendenza deve verificare se collocazioni differenti siano non soltanto preferibili sotto il profilo estetico, ma anche tecnicamente praticabili sotto il profilo della produzione energetica e tali da non comportare un sacrificio sproporzionato degli interessi concorrenti. Il giudizio non svaluta l'interesse paesaggistico; al contrario, ne esige una tutela costruita sulla specificità del caso anziché su un automatismo. La primarietà non esonera dalla comparazione delle alternative: rende più rigorosa la giustificazione del sacrificio, ma richiede contemporaneamente che il sacrificio dell'interesse concorrente non venga disposto sulla base di un'affermazione apodittica.

Un analogo limite alla previsione di preclusioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla legge emerge nella giurisprudenza relativa alla disciplina regionale degli impianti agrivoltaici. Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2026, n. 4201 e 22 luglio 2026, n. 6004 hanno censurato limitazioni regionali capaci di frapporre alla diffusione degli impianti ostacoli ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale. Il governo regionale del territorio conserva rilievo, ma deve operare entro il quadro dei principi fondamentali della materia e non può trasformarsi in uno strumento di espulsione generalizzata delle FER[53].

Anche Cons. Stato, sez. IV, 11 febbraio 2026, n. 1099, relativo alle aree idonee ex art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, conferma la necessità di interpretare le qualificazioni legislative secondo la loro effettiva portata normativa, affermando in particolare che le fattispecie previste dalle lettere c-ter) e c-quater) operano in termini di autonomia e alternatività e non richiedono la compresenza cumulativa dei rispettivi presupposti[54]. Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2026, n. 6151, nel contenzioso relativo al d.m. 21 giugno 2024, assume rilievo soprattutto sul piano processuale e istituzionale. La decisione conferma il difetto di un interesse concreto, diretto e attuale delle singole imprese a impugnare in via immediata il decreto, poiché l'eventuale lesione dipende dalle successive scelte regionali; riconosce invece all'associazione di categoria un interesse a censurare la scelta della legge regionale quale strumento di individuazione delle aree idonee e non idonee, in quanto tale opzione esclude la partecipazione dell'associazione alla fase programmatoria. La relativa censura è stata, tuttavia, ritenuta infondata nel merito. La pronuncia mostra così che anche la forma giuridica attraverso la quale viene anticipata la

produzione energetica e non comportino un sacrificio sproporzionato degli interessi concorrenti. In termini conformi, Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808.

[53] Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2026, n. 4201, che ha ritenuto illegittima la disciplina regionale nella parte in cui subordinava l'installazione di impianti fotovoltaici in area agricola al rispetto di un limite generale massimo del dieci per cento della superficie delle particelle catastali contigue nella disponibilità del richiedente, introducendo una restrizione ulteriore rispetto alla disciplina statale; Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2026, n. 6004, che ha censurato i requisiti soggettivi ulteriori imposti dalla disciplina regionale lombarda agli impianti agrivoltaici, in quanto più restrittivi di quelli ricavabili dalla disciplina statale e incompatibili con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili.

[54] Cons. Stato, sez. IV, 11 febbraio 2026, n. 1099, sull'interpretazione delle ipotesi di area idonea previste dall'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199 del 2021, applicabile *ratione temporis*.

conformazione territoriale degli interessi può incidere sulle modalità della loro rappresentazione, senza che da ciò discenda necessariamente l'illegittimità della scelta legislativa.

Considerate nel loro insieme, queste pronunce non delineano una semplice sostituzione della primarietà paesaggistica con la prevalenza energetica. Mostrano piuttosto una progressiva differenziazione delle tecniche di composizione. Talvolta la legge attribuisce una priorità; talvolta introduce una presunzione; in altri casi ammette una qualificazione territoriale sfavorevole senza trasformarla in divieto; in altri ancora chiude direttamente una determinata alternativa. A seconda della struttura della norma cambia l'ampiezza della discrezionalità residua e muta anche la sede nella quale deve essere verificata la proporzionalità.

È precisamente in questa differenziazione che la nozione di resistenza alla compressione può acquistare un significato ulteriore rispetto alla generale affermazione della non assolutezza dei valori primari. Essa produce almeno quattro conseguenze. In primo luogo, l'interesse paesaggistico non può essere espulso dalla decisione per effetto di interpretazioni estensive di priorità o semplificazioni che non abbiano tale portata. In secondo luogo, quando la decisione concreta continui a essere richiesta, la qualificazione negativa dell'area o il *favor* per l'interesse concorrente non sostituiscono l'istruttoria e la motivazione. In terzo luogo, quanto più intensa è la compressione paesaggistica, tanto più rigorosa deve essere la verifica delle alternative e della necessità della soluzione prescelta. In quarto luogo, quando una specifica disposizione normativa sottragga realmente una soluzione alla ponderazione, il problema si trasferisce sul piano della legittimità e proporzionalità della conformazione legislativa.

Il rapporto tra primarietà e interesse pubblico prevalente può allora essere espresso in termini meno paradossali. La primarietà appartiene allo statuto costituzionale del paesaggio; la prevalenza può costituire una qualificazione normativa del rapporto tra interessi in una determinata disciplina; la precedenza concreta dipende, quando la legge non abbia già risolto la questione, dalle circostanze della fattispecie. La diversa collocazione dei concetti impedisce tanto di dedurre dalla primarietà una vittoria necessaria del paesaggio quanto di ricavare dalla priorità settoriale delle rinnovabili la sua generale irrilevanza.

Resta, infine, il profilo istituzionale. La distinzione tra amministrazioni portatrici di interessi differenti non rappresenta necessariamente un residuo di inefficienza amministrativa. È stato osservato che la conservazione di un'autonoma rappresentazione dell'interesse paesaggistico può impedire che esso venga assorbito dall'interesse politicamente, economicamente o tecnologicamente più forte[55]. Il punto può essere sviluppato ulteriormente: *integrare* presuppone *distinguere*. Solo un interesse che abbia potuto emergere autonomamente, essere conosciuto e rappresentato secondo la propria qualificazione normativa può successivamente entrare in una decisione integrata senza esservi dissolto. La concentrazione del

[55] P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, cit., spec. sulla funzione della differenziazione istituzionale e della separazione delle competenze quale garanzia dell'autonoma emersione degli interessi in conflitto e contro il loro assorbimento in una logica di concentrazione delle funzioni.

procedimento può agevolare la composizione; non garantisce di per sé che la pluralità degli interessi venga effettivamente conservata nella decisione.

La transizione energetica, dunque, non comporta il tramonto della primarietà del paesaggio. Ne rende piuttosto necessario un significato compatibile con il pluralismo costituzionale e con la crescente conformazione legislativa delle decisioni: non immunità dal conflitto, ma resistenza alla pretermissione; non prevalenza indefettibile, ma diritto dell'interesse paesaggistico a entrare nella decisione con il contenuto e la forza che l'ordinamento gli attribuisce; non potere generale di veto, ma limite alla trasformazione della semplificazione, della priorità settoriale o della qualificazione territoriale in irrilevanza giuridica del paesaggio.

7. Considerazioni conclusive

La qualificazione del paesaggio come valore primario conserva, nell'ordinamento costituzionale contemporaneo, una funzione essenziale, ma il suo significato non può più essere ricostruito nei termini di una precedenza astratta e indefettibile rispetto agli altri interessi costituzionalmente rilevanti. L'evoluzione della nozione giuridica di paesaggio, la sua progressiva autonomizzazione rispetto all'ambiente e, soprattutto, la revisione dell'art. 9 Cost. del 2022 impongono di collocare la primarietà entro un ordinamento apertamente pluralistico, nel quale valori distinti possono insistere sul medesimo territorio e orientarne in direzioni differenti la trasformazione.

Da questo punto di vista, la distinzione tra rango costituzionale, peso astratto e precedenza concreta consente di evitare due esiti specularmente riduttivi. Il primo consiste nell'assumere la primarietà quale regola di automatica prevalenza del paesaggio; il secondo nel ritenere che, una volta ammesso il bilanciamento, la qualificazione costituzionale del paesaggio perda ogni autonoma capacità normativa. Il rango individua la fonte della protezione; il peso astratto esprime la particolare forza che l'ordinamento riconosce al valore; la precedenza concreta dipende invece dalla disciplina applicabile, dall'intensità della lesione, dall'importanza dell'interesse concorrente e dalle caratteristiche della fattispecie.

In questa prospettiva, la primarietà può essere ricostruita come *principio di resistenza alla compressione*. La formula non significa indisponibilità assoluta né introduce un potere generale di veto. Indica, piuttosto, che il paesaggio non può essere pretermesso, assorbito o considerato irrilevante senza una specifica giustificazione normativa e decisionale. Quanto più intensa, durevole o irreversibile è la compromissione del valore paesaggistico, tanto maggiore deve essere la consistenza dell'interesse concorrente e tanto più rigorosa deve risultare la dimostrazione della necessità del sacrificio e dell'assenza di alternative meno lesive.

La verifica condotta sulla disciplina delle fonti rinnovabili consente, tuttavia, di precisare ulteriormente questa conclusione. La resistenza alla compressione non si esaurisce in una diversa formulazione del principio di proporzionalità. Essa opera, anzitutto, sul piano della *struttura della decisione*. Finché l'ordinamento considera il paesaggio rilevante per la fattispecie, la priorità attribuita a un interesse concorrente non può essere interpretata come sua espulsione dal procedimento; una qualificazione territoriale sfavorevole non può essere trasformata in un divieto quando la legge conserva una valutazione concreta; la semplificazione non può essere confusa con la soppressione di una funzione di tutela che la disciplina continui a richiedere.

La giurisprudenza più recente sulle aree idonee e non idonee rende particolarmente evidente questo profilo. La distinzione tra *area non idonea* e *area vietata* non è soltanto terminologica. Nel primo caso la qualificazione normativa conforma il campo delle opzioni, orienta l'istruttoria e può rendere più probabile un determinato esito, ma non assorbe necessariamente la decisione sul singolo progetto. Nel secondo caso una specifica disposizione normativa sottrae invece una determinata alternativa alla ponderazione amministrativa. La differenza indica anche il diverso luogo nel quale opera la proporzionalità: nella prima ipotesi essa continua a strutturare la decisione amministrativa; nella seconda investe soprattutto la legittimità della scelta legislativa che ha chiuso il campo del decidibile.

Ne deriva che l'assenza di una prevalenza costituzionale generale non coincide con l'assenza di priorità settoriali, presunzioni o divieti specifici. Il legislatore, entro i limiti posti dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione, può conformare anche intensamente il rapporto tra gli interessi, attribuire a uno di essi una posizione preferenziale o sottrarre determinate soluzioni alla discrezionalità. Ma la qualificazione legislativa dell'interesse come prevalente non modifica per ciò solo il rango costituzionale degli interessi concorrenti. Essa modifica il punto di partenza della decisione e, in misura variabile, il campo entro il quale la ponderazione può ancora svolgersi.

È precisamente questa distinzione a consentire di collocare correttamente anche la teoria del bilanciamento. Il bilanciamento costituzionale, la conformazione legislativa e la ponderazione amministrativa non sono operazioni fungibili. Il primo riguarda la compatibilità della disciplina con la struttura pluralistica della Costituzione; la seconda definisce preventivamente priorità, condizioni e limiti; la terza concretizza quell'assetto rispetto alla situazione effettiva. La proporzionalità opera in tutti e tre i livelli, ma con funzione diversa: come criterio di controllo della legge, come canone della conformazione normativa e come parametro della scelta e della motivazione amministrativa.

A sua volta, il procedimento non può essere ridotto alla semplice sede formale nella quale il bilanciamento viene espresso. La sua funzione è più radicale: esso consente agli interessi di *entrare effettivamente nella decisione*, di essere conosciuti, rappresentati e messi in relazione. In questo senso, prima del bilanciamento

viene l'integrazione. Non si può ponderare un interesse che sia rimasto invisibile, che non abbia ricevuto autonoma rappresentazione o che sia stato eliminato attraverso una semplificazione impropriamente trasformata in irrilevanza sostanziale.

La relazione tra integrazione e differenziazione istituzionale assume qui una particolare importanza. La conservazione di una sede autonoma di rappresentazione dell'interesse paesaggistico non è necessariamente antitetica all'integrazione; può esserne, al contrario, una condizione. Solo interessi distintamente identificati possono essere effettivamente integrati. Integrare presuppone distinguere: la concentrazione procedimentale o organizzativa può rendere più rapida la decisione, ma non garantisce di per sé che tutti gli interessi conservino al suo interno la capacità normativa attribuita loro dall'ordinamento. La dottrina che ha sottolineato il rischio di assorbimento del paesaggio da parte degli interessi politicamente, economicamente o tecnologicamente più forti coglie, sotto questo profilo, un problema reale.

La disciplina della transizione energetica mostra, al tempo stesso, che il procedimento non costituisce una sede necessariamente intangibile. Quanto più la valutazione degli interessi è stata effettivamente anticipata nella pianificazione, tanto più può essere giustificata una semplificazione della decisione a valle. La RED III tende precisamente a distribuire la composizione degli interessi lungo più livelli, rafforzando la valutazione strategica e pianificatoria per rendere più rapide le autorizzazioni dei singoli impianti. La semplificazione è dunque compatibile con la tutela quando consegue a una precedente integrazione della complessità; diviene problematica quando pretende di sostituirla. La più recente dottrina sulle rinnovabili ha colto bene questa relazione tra pianificazione, anticipazione della valutazione e accelerazione delle procedure[56].

Si può allora ricondurre il problema a una sequenza concettuale più precisa. *L'integrazione costruisce il campo del decidibile; il bilanciamento determina la relazione tra esigenze che appartengono a quel campo e non possono essere integralmente soddisfatte insieme; la proporzionalità controlla la giustificazione del sacrificio*. La primarietà del paesaggio attraversa tali momenti non come regola di vittoria, ma come garanzia che l'interesse

[56] Sul rapporto tra anticipazione della valutazione, pianificazione e successiva semplificazione delle procedure autorizzative, v. P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento*, cit., spec. pp. 378-380, la quale individua nella RED III un sistema articolato su due livelli: a monte, la pianificazione delle zone di accelerazione, accompagnata da una valutazione ambientale destinata ad anticipare la considerazione degli interessi e degli effetti rilevanti; a valle, procedure autorizzative maggiormente semplificate e accelerate, la cui razionalità trova fondamento proprio nella valutazione già svolta in sede strategica. L'A. sottolinea, in particolare, che la semplificazione dei singoli procedimenti presuppone che sia stata previamente assicurata un'adeguata valutazione degli interessi coinvolti. Sul ruolo della pianificazione quale presupposto della riduzione dei margini del bilanciamento e dell'accelerazione delle autorizzazioni, v. altresì P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili*, cit., spec. pp. 201 ss. In entrambe le prospettive, pur con differenze nella ricostruzione del rapporto tra gli interessi, la semplificazione a valle risulta tanto più giustificabile quanto più la complessità conoscitiva e la pluralità degli interessi siano state previamente considerate nella fase pianificatoria.

paesaggistico conservi autonomia e rilevanza sino al punto in cui l'ordinamento, attraverso una fonte competente e nel rispetto dei limiti superiori, ne abbia legittimamente determinato la compressione.

La transizione energetica non segna pertanto il tramonto della primarietà del paesaggio. Ne rende, semmai, più evidente la necessità di abbandonarne una concezione statica. La primarietà non significa immunità dal conflitto, ma *resistenza alla pretermissione*; non significa prevalenza indefettibile, ma esigenza di una giustificazione tanto più intensa quanto maggiore è il sacrificio imposto; non significa conservazione immutabile delle forme procedimentali, ma garanzia che la semplificazione non renda giuridicamente invisibile una funzione di tutela ancora richiesta dall'ordinamento.

In un ordinamento pluralistico, dunque, il paesaggio resta primario non perché debba sempre prevalere, ma perché non può essere trattato come se fosse irrilevante. Il significato contemporaneo della sua primarietà sta precisamente qui: nell'impedire che la crescente forza normativa attribuita agli interessi della transizione ecologica si trasformi, senza una specifica scelta dell'ordinamento e senza adeguata giustificazione, nella cancellazione del valore paesaggistico dal processo decisionale. È in questa forma — come autonomia, non pretermettibilità e resistenza alla compressione — che la primarietà può continuare a svolgere una funzione giuridica propria nel nuovo equilibrio tra tutela, trasformazione e transizione ecologica.