



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA**

*Tesi di laurea in diritto del patrimonio culturale*

**“VINCOLO INDIRETTO E TRANSIZIONE ENERGETICA”**

Relatore:  
*Matteo Timo*

Candidato:  
*Erika Sabatini*

Anno accademico 2023-2024



# **VINCOLO INDIRETTO E TRANSIZIONE ENERGETICA**

Introduzione.....	4
1. La tutela indiretta dei beni culturali .....	5
1.1. Evoluzione storica dell'istituto .....	5
1.2. Le disposizioni del Codice e la discrezionalità tecnica .....	7
1.3. Vincolo indiretto ed indennizzabilità.....	10
1.4. Scrutinio della proporzionalità delle misure prescrittive.....	13
2. Interesse alla tutela indiretta .....	15
2.1. Interesse alla tutela indiretta e interessi di rango costituzionale .....	15
2.2. Interesse alla tutela indiretta e interesse ambientale alla transizione ecologica .....	18
2.3. Principi di proporzionalità e di integrazione.....	21
3. Tutela indiretta e transizione energetica.....	23
3.1. Localizzazione degli impianti FER .....	23
3.2. “Paesaggi Rinnovabili” .....	26
3.3. Interesse ambientale alla luce del novellato art. 9 Cost.....	29
Conclusioni.....	31
Ringraziamenti.....	33
Bibliografia.....	35
Sitografia .....	36

## Introduzione

La tutela del patrimonio culturale rappresenta un pilastro fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano, trovando un riconoscimento esplicito nell'articolo 9 della Costituzione, che afferma la centralità della salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione. In questo quadro, il “*vincolo indiretto*” emerge come uno strumento giuridico particolarmente rilevante, volto a proteggere non solo il bene culturale in sé, ma anche il contesto ambientale e paesaggistico che ne valorizza la fruizione e il significato. L'istituto, che affonda le sue radici in normative di inizio Novecento come la legge Rosadi-Rava e la legge Bottai, è stato oggetto di una profonda evoluzione storica e giurisprudenziale, culminata nell'adozione del Codice Urbani del 2004.

Questo processo ha posto in evidenza la funzione del vincolo indiretto come limite legale al diritto di proprietà, in un'ottica di bilanciamento tra interessi pubblici e privati. Tuttavia, la natura atipica e discrezionale delle misure adottate dalle amministrazioni ha sollevato interrogativi circa l'effettivo rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. La tesi si propone di analizzare il ruolo e l'impatto della tutela indiretta dei beni culturali nel contesto contemporaneo, caratterizzato dall'emergere di nuovi interessi di rango costituzionale, tra cui la transizione ecologica. In particolare, si intende esplorare il complesso bilanciamento tra la salvaguardia del patrimonio culturale e la necessità di promuovere fonti di energia rinnovabile, evidenziando come i principi di proporzionalità e integrazione possano offrire una guida per la risoluzione dei conflitti tra questi interessi. Attraverso un'analisi normativa, giurisprudenziale e dottrinale, verranno affrontati temi quali l'indennizzabilità del vincolo, l'evoluzione delle politiche europee in materia di energia sostenibile e la recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione, che ha introdotto formalmente la tutela ambientale come interesse primario. Infine, verranno esaminate soluzioni innovative, come quelle proposte nel documento “Paesaggi Rinnovabili”, volte a conciliare tutela culturale e ambientale in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

# 1. La tutela indiretta dei beni culturali

## *1.1. Evoluzione storica dell'istituto*

Il termine “vincolo indiretto” nasce grazie alla dottrina e alla giurisprudenza: si può individuare il precedente storico dell’istituto nella legge Rosadi-Rava<sup>1</sup>, la quale consentiva al governo di imporre il mantenimento di distanze e altre norme necessarie sulle nuove costruzioni che potesse evitare la compromissione della visibilità dei monumenti storici<sup>2</sup>.

Anteriore a questa legge esisteva già una normativa a riguardo, la legge Nasi (l. 12 giugno 1902, n. 185), che annoverava prescrizioni simili sempre dirette alla tutela della prospettiva, della visibilità dei monumenti. Per entrambe le normative, ciò che andava tutelato erano la condizione di luce e la prospettiva richieste dalla natura dei monumenti.

La legge 11 giugno 1922, n. 778, legge Croce, fu considerata come la prima legge sul paesaggio, introdusse la tutela delle bellezze panoramiche, degli immobili, delle bellezze naturali. In particolare, con l’entrata in vigore della legge Croce, venne estesa la tutela indiretta anche alle bellezze panoramiche.

La successiva legge Bottai<sup>3</sup>, art. 21, conteneva le prescrizioni atte ad evitare che fosse messa in pericolo l’integrità dei beni immobili, ne tutelava la luce, la prospettiva e le condizioni dell’ambiente circostante; inoltre, essa conferiva al Ministro della pubblica istruzione la possibilità di prescrivere norme dirette alla tutela del bene immobile. Per la prima volta si considerarono “*le condizioni di ambiente e di decoro*” in cui versava il bene meritevole di tutela.

Due fondamentali tappe di questa evoluzione furono la “Carta Internazionale del Restauro”, frutto del Congresso nazionale degli architetti e tecnici dei monumenti, maggio 1964, detta anche “Carta di Venezia” in onore della città dove si tenne il

---

<sup>1</sup> art. 14 l. 20 giugno 1909, n. 364

<sup>2</sup> Per una trattazione più approfondita di rimanda ai testi: T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001 e M. Timo, *La disciplina dei beni culturali. Tendenze attuali ed aspetti problematici*, Pacini Editore, 2017.

<sup>3</sup> 1° giugno 1939, n. 1089

congresso, e la Dichiarazione XXXVII nata dalla Commissione Franceschini<sup>4</sup>. La Carta di Venezia recitava: *“la conservazione di un monumento implica quella delle sue condizioni ambientali. Quando sussiste un ambiente tradizionale, questo sarà conservato, verrà inoltre messa al bando qualsiasi nuova costruzione o utilizzazione che possa alterare i rapporti di volumi e colori”*.

Nella Dichiarazione XXXVII vennero definiti i *“perimetri di tutela monumentale”* che si riferivano al contesto circostante al monumento che doveva essere a sua volta tutelato e valorizzato, come se fosse la cornice di un quadro. Era previsto che il Soprintendente potesse disporre l’inserimento nei Piani regolatori di misure atte alla tutela del bene culturale immobile, tramite la definizione di distanze, altezze e caratteri tecnici di edifici presenti nel perimetro circostante con il fine ultimo della valorizzazione del bene.

A fine anni '90 si è giunti all’elaborazione di un testo unico in materia d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 con chiari intenti unificatori e di armonizzazione della disciplina.

Infine, il 22 gennaio 2004 con il d.lgs. n. 42 fu adottato il Codice Urbani meglio noto come Codice dei beni culturali e del paesaggio.

---

<sup>4</sup> Con la l. 26 Aprile 1964, n. 310, fu istituita la Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio, c.d. Commissione Franceschini alla quale venne affidato il compito di indagare sulle nuove esigenze sorte in seguito all’evento bellico che era costato ingenti perdite al nostro patrimonio culturale. Così nel 1966 venne pubblicata la Dichiarazione XXXVII.

## ***1.2. Le disposizioni del Codice e la discrezionalità tecnica***

Il fondamento costituzionale dell'istituto è l'art 9 che sancisce che: “*La repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione*”, spesso la Corte costituzionale si è richiamata per sancire che il bene ambientale è da classificare come primario e ad esso possono ricollegarsi anche interessi culturali, storici e artistici; la tutela ambientale trova disciplina anche nella CEDU in particolare nell'art 37.

All'istituto del vincolo indiretto sono stati dedicati gli articoli 45, 46, 47 del Titolo primo sulla tutela, Capo terzo, denominato “*Altre forme di protezione*” del Codice dei beni culturali e paesaggistici.

L'art 29 del Codice dei beni culturali e paesaggistici fa riferimento alle attività di prevenzione, ovvero quelle attività atte ad evitare situazioni di pericolo per il bene culturale calato nel suo contesto, e tale è anche lo scopo di questo istituto: salvaguardia di un immobile culturale tramite la tutela dell'ambiente che lo circonda, pertanto anche questo articolo regola in parte l'istituto.

Di particolare rilevanza è anche il c.4 dell'art 46 che introduce la tutela cautelare dell'immobile dal momento della comunicazione d'avvio del procedimento per garantire la tutela indiretta del bene.

È fondamentale l'art 45 che stabilisce l'immediata precettività delle prescrizioni del vincolo indiretto, disciplina tassativamente gli scopi che devono essere perseguiti e atipicamente il contenuto delle prescrizioni, lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione il contenuto specifico delle misure da adottare in relazione al contesto specifico. La giurisprudenza<sup>5</sup> insiste su questo tema dell'atipicità, tale caratteristica è evidente anche dalla previsione “altre norme” dell'art 45 grazie al quale viene lasciata ampia discrezionalità all'amministrazione. Questa tipologia di vincolo si

---

<sup>5</sup> Si vedano le sentenze Cons. Stato, Sez. VI, la sent. n. 5128/2017 nella quale il Consiglio di Stato ha sottolineato che il vincolo indiretto è caratterizzato dall'assenza di un contenuto predeterminato, modellandosi sulle caratteristiche del contesto., Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 3283/2009, e infine Corte di cassazione, Sez. Un., sent. n. 20873/2009, dove è stato dichiarato che il vincolo non è limitato a specifiche attività o interventi, può contenere prescrizioni generali volte a conservare il contesto ambientale, paesaggistico e storico.

distingue per la sua intensità variabile e non predeterminata; tuttavia, questa discrezionalità è limitata dagli scopi che le misure adottate devono perseguire, tali scopi hanno carattere tassativo, ai fini di rispettare la riserva di legge prevista dall'art 42 C. che prevede che limitazioni al diritto di proprietà siano previste dai legislatori. Proprio l'indeterminatezza delle normative è il fondamento del potere discrezionale dell'amministrazione che dovrà determinare oggetto e contenuto del provvedimento complementare di tutela, a questo proposito possono sorgere problematiche in relazione al bilanciamento tra interessi di tutela e interessi secondari connessi alle misure adottate; gli interessi connessi alla proprietà e quelli economici della collettività soccombono di fronte all'interesse culturale di tutela del bene, tale è l'orientamento consolidato della giurisprudenza, pertanto in tali casi diventa superfluo un bilanciamento.

Può capitare che il provvedimento di apposizione del vincolo indiretto sia contestuale a quello del vincolo diretto: l'amministrazione procederà con un unico provvedimento ad apporre entrambi i vincoli, ovvero, data la flessibilità tipica di questo istituto è possibile per l'amministrazione apporre questo vincolo in un secondo momento laddove ci sia necessità. La giurisprudenza<sup>6</sup> ammette che possa trascorrere un significativo lasso di tempo tra l'apposizione del vincolo diretto e quella del vincolo indiretto, è inoltre possibile modificare successivamente le misure di tutela adottate senza incorrere in illegittimità anche a significativa distanza temporale.

Il legislatore ha disposto appunto l'immediata precettività del vincolo indiretto attraverso l'art. 45, c.2, tale caratteristica rende sovraordinato il provvedimento che impone il vincolo rispetto agli strumenti urbanistici e alle regole che definiscono, le quali soccombono di fronte alla tutela del bene culturale. La giurisprudenza giustifica questa supremazia con il carattere speciale del provvedimento di tutela indiretta rispetto alle norme urbanistiche, pertanto nell'ipotesi in cui alcune delle norme di un

---

<sup>6</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 6014/2013 che ha affermato che non sussiste alcun obbligo di contestualità tra l'imposizione del vincolo diretto e quella di quello indiretto., oppure Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 4170/2018 dove ha ribadito che l'imposizione del vincolo indiretto può essere successiva a quella del diretto, poiché deve tutelare il contesto e non ha ad oggetto direttamente il bene culturale.

regolamento comunale fossero in contrasto con le previsioni della tutela indiretta deve prevalere l'interesse alla tutela del bene culturale rispetto all'interesse di natura urbanistica.

### ***1.3. Vincolo indiretto ed indennizzabilità***

La tutela indiretta è applicata a beni che costituiscono la cornice ambientale del bene culturale tutelato direttamente, si definisce bene culturale ogni tipologia di *“bene mobile o immobile che presenta interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”*<sup>7</sup>.

La tutela indiretta riguarda solo beni immobili, si impone in relazione al provvedimento di tutela diretta ha lo scopo di evitare *“che sia messa in pericolo l’integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro”*.<sup>8</sup>

Il concetto di decoro non risulta di facile comprensione, la giurisprudenza<sup>9</sup> l’ha individuato nella tutela del contesto tale da non modificare lo stile e le caratteristiche artistiche del bene.

La tutela si categorizza per essere un limite legale al diritto di proprietà e di godimento del bene, a scopo di tutelare l’interesse generale di salvaguardia del bene culturale.

L’istituto del vincolo indiretto è strumentalmente connesso al vincolo diretto e pertanto subordinato al riconoscimento di interesse culturale del bene.

La disposizione dell’art. 45 del Codice dei beni culturali fa riferimento a *“distanze, misure e altre norme”* atte ad evitare che sia messa in pericolo l’integrità del bene culturale tutelato in via diretta, parla inoltre di *“percezioni e vedute prospettiche ideate dal costruttore del monumento e ritenute imprescindibili per la veduta di un sito dichiarato di interesse culturale”*, tale è lo scopo della tutela indiretta che porta alle limitazioni imposte su aree limitrofe e anche più lontane per garantire la visione dei *“coni ottici”*, si parla di tutela della prospettiva, inoltre la giurisprudenza è concorde sul ritenere che sia necessario mantenere anche la tutela dell’aspetto esteriore in

---

<sup>7</sup> Art. 2, co. 2, D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)

<sup>8</sup> art. 45 D. Lgs. 42/2004

<sup>9</sup> Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 4208/2007, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 4195/2009.

relazione agli altri immobili che circondano quello soggetto a tutela diretta.

La giurisprudenza<sup>10</sup> ha ritenuto ragionevole il vincolo indiretto predisposto per la tutela della vista da e per un bene tutelato in via diretta; pertanto, non rileva l'immediata vicinanza al bene soggetto a vincolo diretto, il requisito risulta essere il mantenimento dell'ambiente circostante e in tale ottica può imporsi la tutela indiretta anche a distanza considerevole rispetto al bene culturale.

Ci si è chiesti se vista la limitazione che impone il vincolo al diritto di proprietà, non sia corretto corrispondere un'indennità al proprietario limitato. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato si sono espresse in merito ritenendo che sia elargibile un'indennità laddove il bene sia, per sua natura, soggetto ad una piena utilizzabilità dal proprietario. Non sarebbe invece indennizzabile quando il bene sia, per sua natura, di interesse pubblico e contenga già in origine i vincoli e i limiti poi concretizzati tramite provvedimento amministrativo.

Su questo punto è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale dal giudice ordinario, sulla legittimità dell'art 21 l. n. 1089/1939 in relazione all'art 42 C sulla tutela delle cose storiche e artistiche, poi ritenuta non fondata dalla Corte : il giudice sosteneva che si potesse giustificare la non indennizzabilità nei casi in cui le limitazioni previste da un vincolo fossero di natura lieve e non spogliassero completamente di contenuto il diritto di proprietà, tanto da renderlo inutilizzabile in rapporto alla sua destinazione, anche riducendone di molto il suo valore di scambio.

Secondo tale giudice era legittima un'indennità quando tali misure fossero di “*entità apprezzabile*”<sup>11</sup>, pertanto idonee ad incidere notevolmente sul godimento del bene, in relazione alla categoria del bene stesso e alla sua previsione di utilizzo.

La Corte ha ribadito che “*l'obbligo di indennizzo è imposto soltanto in caso di espropriazione per pubblico interesse*”<sup>12</sup>, inoltre ha ritenuto che l'art. 21 “non prevede nessuna ablazione del diritto di proprietà” ma sarebbe un'imposizione di limiti

---

<sup>10</sup> Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 411/2013, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 2566/2015.

<sup>11</sup> Cass. civ., sezioni unite, n. 3646/1997

<sup>12</sup> Corte cost., 4 luglio 1974, n. 202, cit., punto 2 della parte in Diritto

all'esercizio dei diritti privati in relazione ad un interesse pubblico operato dall'Amministrazione, in virtù della discrezionalità attribuitagli in materia, che si trova nella facoltà di scegliere le misure più idonee alla protezione del bene culturale e della sua cornice. Nella sentenza n.179 del 1999 la Corte costituzionale distingue fra i vincoli preordinati all'esproprio, li classifica come indennizzabili e quelli meramente conformativi, fra cui si annovera il vincolo indiretto, ribadendo che non sono indennizzabili.

Parte della dottrina<sup>13</sup> ha ravvisato che la figura del vincolo indiretto sia assimilabile a quella del vincolo preordinato all'esproprio, poiché entrambe sono ablativo di un diritto e non traslative della titolarità del bene, tuttavia tale vincolo, in molti casi, dà adito ad indennizzo, comunque proporzionato al danno patito dal proprietario; pertanto, ci si è chiesti perché venga escluso nel caso della tutela indiretta. Tale interpretazione inoltre sarebbe conforme nell'orientamento espresso dalla Grande Chambre della Corte EDU, nella famosa sentenza Scordino contro Italia, che asseriva che nell'ipotesi di "congelamento"<sup>14</sup>, della proprietà era necessario tutelare tale diritto tramite indennizzo.

---

<sup>13</sup> F.S. Marini, Lo statuto costituzionale dei beni culturali, A.M. Sandulli, Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesaggistici, in Riv. trim. dir. pubbl., 1961

<sup>14</sup> Cfr., R. Invernizzi, Reiterazione dei vincoli scaduti e indennizzo: teoria (italiana) e pratica (europea), in Riv. Giur. Ed., 2005, fasc. 3, p. 681, nota a CEDU, ed. I, 15 luglio, 2004

#### ***1.4. Scrutinio della proporzionalità delle misure prescrittive***

Il provvedimento che impone il vincolo indiretto è sindacabile in sede giurisdizionale *“solamente sotto ai profili di ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l’aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo scelto”*<sup>15</sup> in virtù della sua natura discrezionale e atipica; inoltre anche quando: *“l’istruttoria si riveli insufficiente, errata o la motivazione risulti inadeguata o presenti manifeste incongruenze o illogicità anche per l’insussistenza di un’obbiettiva proporzionalità tra l’estensione del vincolo e le effettive esigenze di protezione del bene di interesse storico-artistico”*<sup>16</sup>. Bisogna sempre valutare in questa sede la proporzionalità delle misure adottate ai fini di tutela; tuttavia, per valutare tali misure si rende spesso necessaria una valutazione di tipo tecnico-scientifica operata dall’amministrazione nell’ambito della sua discrezionalità.

Occorre specificare cosa si intenda per proporzionalità, una sentenza del Consiglio di Stato ha dichiarato che si può parlare di uno scrutinio di proporzionalità sugli interessi in gioco frutto della discrezione politico-amministrativa, dove si devono vagliare gli interessi pubblici e privati in gioco. Mentre si deve parlare di proporzionalità delle misure adottate dal punto di vista tecnico-scientifico quando esse siano frutto della discrezionalità tecnica della amministrazione. L’interessato che voglia impugnare il provvedimento deve necessariamente mettere in discussione l’attendibilità tecnico-scientifica alla base della misura di tutela, o in alternativa di far valere l’eccesso di potere, via tipicamente percorsa per questa tipologia di provvedimenti; tuttavia, bisogna segnalare che una questione non esclude l’altra; pertanto, è permesso far valere entrambe le tipologie di vizio. È possibile, dunque, per il giudice amministrativo condurre rilevamenti di tipo tecnico-scientifico, tramite appunto l’ausilio di tecnici (consulenza tecnica), al fine di valutare la correttezza delle misure in concreto applicate

---

<sup>15</sup> Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2020, n.5357; Consiglio di Stato, sez. VI, 03 ottobre 2018, n. 5668

<sup>16</sup> Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2021, n.6253, in Riv. Giur. Ed., 2021, fasc. 6, I, p. 1917

dall'amministrazione. Si è pertanto giunti a mettere in discussione il risultato della discrezionalità tecnica dell'amministrazione.

Per quanto concerne lo scrutinio di proporzionalità tra interessi in gioco bisogna valutare la necessità e la congruità della misura adottata in funzione dello scopo perseguito dalla normativa, bisogna poi valutare la proporzionalità fra “estensione *del vincolo ed esigenza di protezione del bene di interesse storico-artistico*”<sup>17</sup>. Alla luce di questi parametri la discrezionalità amministrativa deve essere in grado di rendere effettiva ma allo stesso tempo “*adeguata*” e “*sufficiente*” la tutela, pertanto, di modulare l'intensità di tali misure tramite questi criteri.

---

<sup>17</sup> Cons Stato, sez. VI, 10 Maggio 2021, n. 3663, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), si veda anche C.Videtta, Vincolo indiretto e pianificazione paesistica: un confine che sfuma? Cit., p. 580, G.Saverini, Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela, cit., p. 8

## **2. Interesse alla tutela indiretta**

### ***2.1. Interesse alla tutela indiretta e interessi di rango costituzionale***

Come sappiamo il vincolo indiretto tutela diversi interessi in particolare l'interesse culturale di un bene, l'interesse paesaggistico, l'interesse storico ed artistico, spesso questi interessi si trovano ad essere controbilanciati con altre tipologie di interessi meritevoli di tutela: il diritto alla proprietà (art. 42 C.) che spesso viene limitato; come ad esempio in un famoso caso in cui la tutela indiretta di un'area in cui esistevano alcuni edifici e monumenti storici si è scontrata con l'aspetto pubblicistico dell'interesse della proprietà, (in quanto strumentalmente preordinato), concretizzatosi attraverso la volontà di costruire alloggi universitari da parte di ADSIU. In questa vicenda il TAR (TAR Perugia, Umbria, sez. I, 1/04/2016, n. 304) ha dichiarato l'esistenza di una contrapposizione tra gli interessi della proprietà privata e quello della tutela del patrimonio artistico. Ha sottolineato anche la chiave della risoluzione del contrasto nei criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Con la libertà di iniziativa economica, (art. 41 C.), infatti le restrizioni del vincolo possono influire negativamente su attività economiche nelle aree vincolate; pertanto, è necessario che l'imposizione del vincolo sia sempre proporzionata. Il principio dello sviluppo sostenibile: è necessario integrare la tutela indiretta con le esigenze della sostenibilità ambientale e con lo sviluppo economico e sociale anche alla luce del d. lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente) che sancisce il principio dell'integrazione per la tutela ambientale.

Alla luce di queste esigenze spesso ci troviamo di fronte alla necessità di bilanciare interessi che vengono a contrapporsi nel procedimento di imposizione del vincolo, in particolare facendo riferimento a interessi costituzionalmente garantiti, sembra indicato in questa analisi affrontare un recente caso che ha visto contrapporsi l'interesse alla tutela indiretta del bene e l'interesse ambientale alla transizione ecologica (art. 9 C.). Il Consiglio di Stato si è pronunciato nella sentenza 23 settembre 2022, n. 8167:

nel caso di specie è stata accusata l'amministrazione di avere utilizzato il vincolo indiretto con finalità illegittime, al solo scopo di ostacolare la produzione di energia pulita nel territorio. La vicenda si articola in diversi momenti: un primo momento in cui la regione Molise autorizzava l'installazione di pale eoliche presso Crocella di Tufara e Toppo di Rocco, superando il dissenso manifestato nonostante i pareri negativi espressi in conferenza di servizi dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici del Molise (che ha poi tentato nella sostanza di "superare" tali autorizzazioni mediante l'adozione di sopravvenuti vincoli - diretti e indiretti - sul "*sistema delle croci votive e viarie*"). Il vincolo era stato imposto allo scopo di tutelare le aree circostanti che presentavano diversi beni culturali, protette in via diretta e produceva come effetto il divieto di trasformazione e modifiche di queste aree, pertanto, rendeva impossibile l'installazione di pale eoliche.

In seguito alla dichiarazione di interesse culturale delle croci viarie e votive il Comune di Tufara proponeva ricorso e il TAR Molise accoglieva tale ricorso poiché ravvisava il difetto di istruttoria e di motivazione della dichiarazione di particolare interesse culturale dei due complessi di croci viarie su cui si reggevano sia le dichiarazioni di interesse culturale sia, quindi, le complementari misure di tutela indiretta.

Veniva successivamente proposto ricorso al Consiglio di Stato che non ravvisava il difetto di istruttoria e di motivazione ma che decideva comunque di annullare i provvedimenti impositivi poiché reputati sproporzionati, dichiarando che "*una misura adottata da pubblici poteri non debba mai essere tale da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da costituirgli peso intollerabile*"<sup>18</sup> infatti si accusava l'amministrazione di aver previsto misure eccessivamente restrittive, che impedivano la realizzazione di opere di palificazione in tutta l'area limitrofa ai beni tutelati in via diretta, tali misure avevano spogliato il territorio della possibilità di un uso alternativo. In questa fattispecie concreta il Consiglio evidenzia come "*l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale, non avrebbe, nel caso concreto, il peso,*

---

<sup>18</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., punto 3.4 della Parte di Diritto

*l'urgenza, per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica*"<sup>19</sup>.

Sarebbe stato violato anche l'art. 11 del TFUE: *“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 ecosostenibile”*<sup>20</sup> è necessario nel rispetto della normativa in questione che ci sia *“un equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo”*<sup>21</sup>.

Attraverso questa decisione il Consiglio di Stato ha trovato una soluzione ad un conflitto tra due interessi di pari rango costituzionale, avvalendosi del principio di proporzionalità, che attua un bilanciamento allo scopo di arrivare al massimo soddisfacimento pubblico ledendo il meno possibile gli altri interessi in gioco.

---

<sup>19</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., punto 3.4 della Parte di Diritto

<sup>20</sup> Art. 11, TFUE

<sup>21</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., punto 3.5 della Parte di Diritto

## ***2.2. Interesse alla tutela indiretta e interesse ambientale alla transizione ecologica***

Alla luce delle pagine precedenti si potrebbe pensare che questi due interessi, spesso confliggenti, difficilmente possano condividere il medesimo scopo, in realtà, a ben vedere, il cambiamento climatico in atto, è una gravissima minaccia per il patrimonio culturale: spesso sono i beni culturali a cadere vittima di eventi climatici estremi (ad esempio le alluvioni); pertanto, la transizione ecologica, come mezzo per contrastare questi cambiamenti, diventa esse stessa uno strumento di tutela per il patrimonio culturale. Spesso però la costruzione di impianti di energia rinnovabile viene percepita come una minaccia all'estetica di alcuni paesaggi e qui entra in gioco il bilanciamento da attuare in materia.

Quando si generano questa tipologia di situazioni, alla base delle scelte che dovrebbe prendere il legislatore e l'amministrazione, si pongono le norme europee, quali art. 11 TFUE e art. 194 TFUE.

Quest'ultimo introduce il principio di integrazione per il quale il nostro ordinamento dovrebbe orientare le sue scelte politiche alla luce di queste importanti normative, in particolare è necessario che *“l'interesse ambientale indifferibile alla transizione ecologica, non vada integralmente sacrificato”*<sup>22</sup> nel conflitto con altri interessi pubblici, questo condiviso orientamento, trova la sua concretizzazione nella produzione di fonti di energia alternative e pulite che consentono un'adeguata tutela del clima, dell'ambiente e della salute. A testimonianza del suo impegno assoluto e prioritario per la produzione delle energie rinnovabili l'UE ha firmato *“Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy”* e ha adottato il Libro Verde, che hanno rafforzato l'impegno dell'Europa nella produzione di fonti energetiche rinnovabili.

Sul piano normativo questa intenzione si è tradotta in una Direttiva, Direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001, la quale è la prima fonte vincolante per gli stati

---

<sup>22</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167., punto 3.4. della Parte di diritto

membri in questa materia, a tale Direttiva è stata data attuazione nel nostro ordinamento attraverso il d. lgs. 29 Dicembre 2003, n. 387 per la costruzione di impianti di energia cosiddetta “pulita” nel nostro paese.

Questa direttiva è stata poi successivamente sostituita fino a giungere alla Direttiva 2018/2001/UE che ha fissato l’obiettivo della quota del 32% di energia rinnovabile entro al 2030 a livello europeo.

Nel Regolamento 2018/1999/UE sono stati adottati dei Piani nazionali integrati per l’energia e per il clima, (PNIEC), nel 2019 è stato pubblicato il Green Deal europeo, con obiettivo principale la transizione energetica, anche tramite istituzione di fondi e investimenti per sostenere questo processo (Just Transition Fund, investimenti verdi e normative e tasse verdi).

Infine, sono stati adottati i Recovery and Resilience Plan per trasformare l’UE in un’economia competitiva ed efficiente sotto il profilo energetico.

In molte fattispecie concrete si è reso necessario bilanciare l’interesse alla tutela culturale con l’interesse alla tutela dell’ambiente, spesso non si è riusciti ad attuare un reale bilanciamento fra questi, a causa di prassi amministrative che lo hanno reso difficile, il problema fondamentale è derivato dalla necessità che nel procedimento di autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, l’autorità competente si esprima con parere obbligatorio, inizialmente vincolante, poi divenuto solo obbligatorio, per rendere meno gravoso il procedimento.

Diverse sentenze hanno fornito una guida sui criteri da adottare per attuare questa comparazione;

nella sentenza Cons. St., sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696 sul tema di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, il Consiglio si è pronunciato dichiarando che *“occorre una severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti”* infatti è necessario che tale comparazione non si riduca *“all’ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, che connota generalmente il tema della compatibilità*

*paesaggistica negli ordinari interventi edilizi, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti. Ciò in quanto la produzione dell'energia elettrica", "è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici."*

In particolare, la vicenda, aveva come protagonista un privato che aveva installato un piccolo impianto fotovoltaico sulla copertura di una tettoia, richiedendo successivamente la sanatoria per l'opera realizzata al TAR Liguria: la Soprintendenza aveva negato l'autorizzazione paesaggistica e il TAR Liguria aveva confermato il diniego, la questione è arrivata al Consiglio di Stato, che ha sottolineato la necessità di un bilanciamento degli interessi in gioco e ha stabilito che per imporre un diniego di compatibilità paesaggistica a impianti di questo tipo le motivazioni devono essere molto stringenti poiché siamo di fronte ad opere di pubblica utilità, pertanto in tali casi è necessario che: *"le motivazioni di diniego, di autorizzazione paesaggistica siano particolarmente stringenti non essendo sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua estetica"*.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Cons. St., sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696

### ***2.3. Principi di proporzionalità e di integrazione***

Nella già analizzata sentenza del Consiglio di Stato, (Cons. Stato, sez. VI, 23 Settembre 2022, n. 8167), sono stati evidenziati come strumenti risolutivi nel conflitto tra interesse ambientale alla transizione ecologica e interesse alla tutela indiretta del bene culturale il principio di proporzionalità e il principio di integrazione.

Il principio di integrazione prevede che le esigenze ambientali siano integrate nelle politiche, nei programmi, nelle attività di tutti i settori economici e sociali, la fonte di questo principio è reperibile nell'art. 11 del TFUE. Non sarebbe eccessivo denominare questo principio come ordinatore, con riguardo a questa materia, in particolare per le scelte politiche e legislative, la vicenda summenzionata si è infatti conclusa con la seguente richiesta da parte del giudice dell'amministrazione : *“ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita delle aree contigue alle croci votive, secondo una logica meramente inibitoria, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti il paesaggio culturale”*<sup>24</sup>, *“pertanto tale principio deve orientare sia la funzione legislativa, che l'attività delle amministrazioni, in quanto strumento capace di vincolare sia le politiche dell'Unione sia quelle degli stati membri.”*<sup>25</sup>

Con riguardo al principio di proporzionalità, sancito nell'art. 5 TUE, prevede che ogni misura adottata sia idonea a raggiungere l'obiettivo prefissato, che sia necessaria, poiché non esistono alternative meno restrittive per ottenere il medesimo risultato, e infine, che sia proporzionata in senso stretto, ossia che il sacrificio imposto non superi

---

<sup>24</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167

<sup>25</sup> R. Ferrara, la tutela dell'ambiente e il principio di integrazione tra mito e realtà

i benefici conseguiti. La sentenza sopra menzionata fa uso in particolare del principio di proporzionalità in senso stretto, dichiarando che *“l’interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non avrebbe, nel caso concreto, il peso e l’urgenza per sacrificare interamente l’interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica”*<sup>26</sup>.

Pertanto, bisogna sempre valutare alla luce di quest’ultimo principio che le misure adottate per la tutela ambientale non siano eccessivamente restrittive per gli operatori economici, per i diritti individuali come, ad esempio, il diritto alla proprietà. È inoltre necessario che bilancino gli interessi ambientali con quelli economici e sociali, e infine, che valutino il contesto locale, evitando imposizioni uniformi che non tengano conto della specificità dei luoghi.

Questi due principi risultano pertanto essere la chiave risolutiva dei conflitti che mettano a confronto i due interessi in gioco, inoltre l’amministrazione, in caso di dubbi, deve ponderare le sue scelte alla luce di quest’ultimi.

---

<sup>26</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167

### 3. Tutela indiretta e transizione energetica

#### 3.1. Localizzazione degli impianti FER

Per accelerare e semplificare l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (FER) sul territorio nazionale, è stato introdotto un meccanismo di individuazione di aree non idonee a questo scopo, in particolare è stato configurato un presunto divieto preliminare all'installazione di impianti di questo tipo. In realtà sulla portata di questo divieto si è divisa la giurisprudenza amministrativa, secondo un primo orientamento, infatti, il divieto sarebbe assoluto e preventivo; pertanto, da questo dovrebbe discendere un eventuale diniego del rilascio di autorizzazione all'installazione di impianti di energia rinnovabile, senza valutazioni ulteriori, come per esempio è accaduto nella sentenza n. 176 del 15 gennaio 2013, dove è stato dichiarato che le linee guida regionali sono sufficienti *“a giustificare il rilascio del diniego dell'autorizzazione, senza necessità di alcuna valutazione specifica del concreto impatto ambientale del costruendo impianto”*, questo perché nell'individuazione di queste aree sarebbe già stata effettuata la valutazione circa la preminenza degli interessi in gioco.

Una seconda tesi invece sosterrrebbe che l'individuazione di siti non idonei costituirebbe una valutazione negativa di primo livello che renderebbe necessaria la successiva verifica in concreto. In tal senso si è pronunciato il TAR Lombardia, Milano, sez. III, 7 luglio 2022, n. 1630, secondo cui *“l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile che le Regioni e le Province autonome possono effettuare ai sensi dell'art. 12, comma 7, d. lg. n. 387/2003 e delle relative Linee guida di cui al d. min. 10 settembre 2010 – non si configura come un impedimento assoluto, ma come una valutazione di primo livello che impone di valutare in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli sull'area, possa*

*ritenersi realizzabile*”<sup>27</sup>.

Per l’individuazione di queste aree è intervenuto il legislatore con il d. lgs. 199 del 2021, attuativo della Direttiva 2018/2001/UE, (RED II).

Sono state adottate Linee guida nazionali che hanno previsto dei principi fondamentali con potere vincolante per le Regioni e le Province Autonome, in particolare l’individuazione di zone non idonee non può riguardare porzioni significative di territorio o zone genericamente soggette a tutela ambientale, paesaggistica e del patrimonio storico-artistico.

Le Regioni hanno individuato le aree non idonee, attuando le Linee guida nazionali, che hanno elevato l’interesse ad installare impianti elettrici di energia rinnovabile ad interesse primario: compito assolto tramite l’adozione di leggi che individuino le aree idonee<sup>28</sup>, che in questa scelta, devono tenere conto: *“delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici.”*<sup>29</sup>

In questo contesto è necessario che vengano rispettati i principi della minimizzazione degli impatti ambientali sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il raggiungimento dell’ambizioso obiettivo di decarbonizzazione entro il 2030.

Inoltre, è da sottolineare come la pianificazione territoriale non possa dichiarare non conformi all’installazione di impianti di energia rinnovabile le aree non previste come idonee dalle leggi regionali.<sup>30</sup>

Di recente tramite il d.l. 24 febbraio 2023 n.13<sup>31</sup>, è stato modificato l’art. 20, comma 8, d.lgs. 199/2021, prevedendo un elenco di aree che devono considerarsi idonee per legge all’impianto di fonti di energia rinnovabile: *“ i siti dove sono già installati impianti della stessa fonte, oggetto di rifacimento o modifica, che non comportino un*

---

<sup>27</sup> Sentenze reperibili su [www.dejure.it](http://www.dejure.it)

<sup>28</sup> Comma 4 art. 20, d. lgs. 199 del 2021

<sup>29</sup> Comma 3 art. 20, d. lgs. 199 del 2021

<sup>30</sup> Comma 7 art. 20, d. lgs. 199 del 2021

<sup>31</sup> Convertito in legge l. 21 aprile 2023, n. 41.

*aumento dell'area occupata superiore al 20%<sup>32</sup>, le aree dei siti oggetto di bonifica<sup>33</sup>, le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento<sup>34</sup>; ((...)), in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati<sup>35</sup>.”, inoltre sono indicate come aree idonee le aree che non sono sottoposte a tutela culturale e paesaggistica. Inoltre, viene delineata una distanza minima dalle aree sottoposte a vincoli paesaggistici e culturali.<sup>36</sup>*

Alla luce di queste riforme si può intendere una tendenza del legislatore a semplificare il più possibile l'installazione di fonti di energia rinnovabile, dando attuazione al principio di integrazione e operando una sorta di “estromissione” del Ministero della cultura dal processo di autorizzazione unica prevista nel caso di impianti in aree contermini. Sostanzialmente il conflitto fra interesse alla tutela culturale e paesaggistica e interesse alla transizione ecologica si sono spostati su un piano legislativo, diventando sempre di più un tema centrale.

---

<sup>32</sup> Così il comma 1, lett. a

<sup>33</sup> Così il comma 1, lett. b

<sup>34</sup> Così il comma 1, lett. c

<sup>35</sup> Così il comma 1 bis.

<sup>36</sup> Con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, veniva ridotta la distanza da 7 km a 3 km per gli impianti eolici e da 1 km a 500 metri per gli impianti fotovoltaici.

### 3.2. “Paesaggi Rinnovabili”

Tutelare l’ambiente può portare a danneggiare una delle sue declinazioni principali, quella culturale. Poiché questa non sembra una soluzione accettabile, serve giungere ad un bilanciamento che consenta di tutelare, nei limiti, tutte le sue declinazioni.

In questo senso si muove il documento “Paesaggi Rinnovabili”<sup>37</sup>, redatto ad opera di WWF Italia in collaborazione con Legambiente e Fondo per l’Ambiente italiano ETS. In esso sono spiegati 12 obiettivi per realizzare un buon compromesso fra tutte le declinazioni della tutela paesaggistica, procedendo ad un’installazione di FER (fonti da energia rinnovabile) nel massimo rispetto possibile del paesaggio, costruendoli, ad esempio, in grandi zone commerciali o aree industriali dismesse.

Il documento recita: *“Un nuovo ruolo per la pianificazione e la progettazione del paesaggio”*<sup>38</sup>, propone infatti di *“restituire dignità al ruolo della pianificazione”*, tramite l’utilizzo del Piano Paesaggistico Regionale, strumento previsto dalla Legge Galasso del 1985, che avrebbe potuto sopperire alla concorrenza tra Stato e Regioni, giungendo ad una co-pianificazione fra quest’ultimi per snellire le procedure di autorizzazione paesaggistica: *“ Da questo punto di vista, come suggerito dal D.lgs. 199/2021, in recepimento della Direttiva RED II, siamo in una fase completamente nuova. La cultura della pianificazione pubblica può tornare a essere protagonista perché non occorre più aspettare la prima proposta del mercato. Per questo, chiediamo che sia promosso quanto prima un piano nazionale straordinario per l’individuazione delle aree idonee per l’installazione e la riqualificazione degli impianti per le energie*

---

<sup>37</sup> Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica, pdf reperibile su <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/paesaggi-rinnovabili/>, proposta del 2022.

<sup>38</sup> Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica, p. 1.

*rinnovabili*”<sup>39</sup>, in questa direzione si è mossa la successiva legge l. 21 aprile 2023, n. 41, introducendo aree idonee per legge all’installazione di FER.

Questi obiettivi cercano un compromesso fra l’impellente esigenza di tutelare il nostro ambiente e il rispetto del nostro patrimonio culturale. A ben vedere si potrebbe sostenere che siano facce della stessa medaglia, il conflitto tra patrimonio culturale e tutela ambientale è di fatto contraddittorio, quest’ultima infatti, ricomprende in sé anche la tutela della dimensione paesaggistica, storica e culturale del nostro paese. Alla luce di questa concezione gli obiettivi del *“Paesaggio Rinnovabile”* cercano un compromesso, la tutela ambientale risulta un mezzo per tutelare anche il patrimonio culturale, vittima esso stesso di disastri climatici, bilanciando i sacrifici per entrambi gli interessi in gioco.

L’obiettivo n. 7 del documento rende evidente questo bilanciamento per quanto riguarda gli impianti fotovoltaici (FV), trovando un compromesso che protegga anche l’interesse paesaggistico: *“In sintesi, la soluzione più razionale è, innanzitutto, installare i pannelli sui tetti delle nuove costruzioni, sugli edifici pubblici, nelle aree industriali e ovunque l’impatto sul paesaggio sia trascurabile; sapendo che questo non può bastare, è importante orientare l’installazione su altre tipologie di superfici – senza occupazione di nuovo suolo. Da questo punto di vista, serve anche ribaltare la narrazione dei tetti solari nei centri storici, non escludendo a priori la loro installazione ma favorendola a certe condizioni. Servono, in buona sostanza, piani*

---

<sup>39</sup> Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica, OBIETTIVO 2, rilanciare la pianificazione paesaggistica.

*speciali per il FV sui tetti industriali e commerciali, per lo sviluppo dei grandi impianti fotovoltaici nelle aree dismesse e/o da recuperare, o lungo le fasce di rispetto delle grandi arterie di comunicazione.”*

Questo impegno appare evidente nella riqualificazione di aree in disuso per non gravare ulteriormente sul territorio, così come nell’obbiettivo n. 9: *“Bisogna affrontare i nuovi impianti eolici come vere e proprie sfide “progettuali”, che superino l’approssimazione dell’analisi di contesto di alcuni progetti già realizzati. Nessun luogo è uguale a un altro e ogni progetto ha l’obbligo d’inserirsi armonicamente nel contesto territoriale di cui si è riscontrata preventivamente la potenzialità anemometrica. Il progetto di paesaggio, in altri termini, deve diventare dunque il cuore stesso del progetto di parco eolico. I luoghi, a ben vedere, suggeriscono soluzioni. Le linee forti presenti sui territori (strade vicinali, linee di sub/crinale, curve di livello altimetrico, sviluppi del reticolo idrografico, etc.) possono rappresentare un’opportunità per un inserimento armonico; parimenti per l’off-shore la distanza dalla linea di costa e una disposizione a ventaglio può produrre un disegno complessivo più armonico e meno impattante. La qualità compositiva si gioca su elementi oggi non sempre sufficientemente considerati come le distanze tra gli aereogeneratori e la “proporzione” tra queste e le altezze delle torri. Per non parlare dei limiti degli studi di monitoraggio sull’avifauna, che accompagnano le proposte e che risultano spesso insufficienti”,* tutte misure che tengono conto dell’impatto sul paesaggio e cercano di trovare un compromesso efficiente ma necessario.

### ***3.3. Interesse ambientale alla luce del novellato art. 9 Cost.***

Con la novella degli artt. 9 e 41 Cost., la tutela ambientale è entrata nella costituzione, in particolare il timore maggiore poteva essere quello di trasformare questo interesse nella nemesi dell'interesse paesaggistico, storico-artistico, tuttavia è importante sottolineare come la positivizzazione di un principio non equivalga alla nascita di una gerarchia di interessi, pertanto questo interesse non viene posto gerarchicamente sovraordinato rispetto ad altri interesse di pari rango, ma semplicemente lo porrebbe allo stesso livello degli altri.<sup>40</sup>

Così il Consiglio di Stato ha richiamato il pensiero della Corte costituzionale: *“negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi”*<sup>41</sup>, ha così ribadito che a nessun interesse *“la Carta garantisce una prevalenza assoluta degli uni sugli altri”*<sup>42</sup>.

Pertanto, alla luce di questo, non si possono interamente sacrificare l'interesse ambientale o quello culturale al cospetto di altri, anche costituzionalmente tutelati.

Sempre sul tema, la dottrina<sup>43</sup>, si è chiesta come interpretare il termine “ambiente”, secondo una prima tesi, la nozione ricomprendeva tre settori: la tutela del paesaggio, la tutela del territorio, la tutela contro l'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua.

Una seconda tesi sosteneva fosse errata una concezione non unitaria: *“una disciplina giuridica non può acquisire la dignità scientifica di una autonoma considerazione se il suo oggetto risulti privo di un significato unitario”*<sup>44</sup>.

In seguito alla legge costituzionale n. 1/2022 dal novellato art 9 C. il concetto diventa

---

<sup>40</sup> F. De. Leonardis, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programmata” dell’art 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in questo contributo l'autore ha messo in evidenza come l'art. 9 Cost., in seguito alla sua riforma, è riuscito a riunire *“beni e valori solo apparentemente differenti e distanti come la cultura, la ricerca scientifica, il paesaggio e, appunto, l'ambiente”*

<sup>41</sup> Corte cost. n. 85 del 2013

<sup>42</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., Punto 3.4. della Parte in Diritto.

<sup>43</sup> M.S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973; A. Postiglione, Ambiente: suo significato giuridico unitario, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1985.

<sup>44</sup> 6 Cfr. A. POSTIGLIONE, Ambiente, cit., 33 ss.

pluralista e la tutela si estende a tutti i settori della nozione, che diventa ampia e generale, ivi compreso l'aspetto climatico.

## Conclusioni

La ricerca condotta evidenzia come la tutela indiretta dei beni culturali si configuri come uno strumento indispensabile per preservare il patrimonio artistico e paesaggistico italiano, ma al contempo impone la necessità di bilanciare interessi pubblici e privati. L'analisi ha dimostrato che, sebbene il vincolo indiretto rappresenti una limitazione ad altri interessi tutelati nel nostro ordinamento, trova legittimazione nell'esigenza di proteggere valori di rilevanza costituzionale, quali il decoro, la prospettiva e l'integrità dei beni culturali. Tuttavia, il contesto contemporaneo introduce nuove sfide. L'urgenza della transizione ecologica, formalmente riconosciuta con la modifica dell'articolo 9 della Costituzione, pone in primo piano l'esigenza di integrare la tutela culturale con l'obiettivo di ridurre l'impatto climatico. Sentenze recenti, come quella del Consiglio di Stato<sup>45</sup>, dimostrano come il principio di proporzionalità sia essenziale per evitare che la tutela indiretta si trasformi in un ostacolo alla realizzazione di opere pubbliche di primaria importanza, quali gli impianti di energia rinnovabile.

Le recenti tendenze giurisprudenziali e legislative stanno adottando una tutela crescente per quanto concerne l'interesse ambientale, inoltre, la normativa europea, con la Direttiva 2018/2001/UE e il Green Deal, offre un quadro di riferimento che incoraggia gli Stati membri a perseguire strategie di co-pianificazione tra tutela paesaggistica e sviluppo sostenibile. Soluzioni come quelle proposte nel documento "Paesaggi Rinnovabili" evidenziano come sia possibile adottare approcci innovativi, capaci di ridurre l'impatto ambientale senza compromettere la salvaguardia del patrimonio culturale. In definitiva, emerge la necessità di un approccio flessibile e multidimensionale, in cui i principi di proporzionalità e integrazione fungano da guida per bilanciare i diversi interessi in gioco. Solo attraverso una pianificazione accurata e una cooperazione tra amministrazioni e Stato sarà possibile trasformare le sfide odierne in opportunità, promuovendo un modello di sviluppo che tuteli il patrimonio culturale

---

<sup>45</sup> Cons. Stato, n. 8167, 23 settembre 2022

e risponda alle esigenze della sostenibilità ambientale.

## Ringraziamenti

Scrivere questa tesi rappresenta il momento conclusivo di un percorso lungo e travagliato, che è stato fonte di grandi sacrifici e impegno continuo; tuttavia, ha aiutato a definire la mia personalità, le mie inclinazioni, le mie convinzioni. Ho imparato tantissimo e mi sono resa conto di quanto si conosca sempre poco, giunta alla fine di questo viaggio ho capito che la vita è una continua ricerca, che non bisogna mai smettere di istruirsi e che la strada è lunghissima. Questa fine, altro non è, che un nuovo inizio e una base da cui partire per continuare sul mio percorso di conoscenza.

Vorrei ringraziare tutti quelli che mi hanno accompagnato in questo lungo viaggio, in primis il mio relatore per la disponibilità dimostrata e per il suo importante contributo.

Grazie a chi mi ha sostenuto emotivamente;

a chi mi ha dato la possibilità di intraprendere questo percorso;

grazie a chi mi ha dato la possibilità di sbagliare;

a chi mi è stato vicino;

a chi anche da lontano ha saputo esserci.

Grazie a chi mi ha spronato a non demordere;

a chi non mi ha fatto pesare i fallimenti;

a chi ha gioito dei miei successi.

Grazie a me stessa, a tutta la fatica e alla resilienza che nemmeno pensavo di avere;

a chi ha creduto in me quando nemmeno io lo facevo;

a chi ha festeggiato con me ogni piccolo risultato;

a chi mi ha detto che andava bene comunque;

a chi mi ha accompagnato agli esami;

a chi ha reso questi anni un po' meno spinosi.

Grazie Diego per avermi aiutata così tanto,

grazie a tutte le mie compagne di corso per aver condiviso con me gioie e dolori,

grazie zia per avermi dato la possibilità di studiare e realizzarmi, se sono qua molto lo devo a te,

grazie ai miei genitori per avermi permesso di inseguire i miei sogni e per avere sempre creduto in me,

grazie a mia sorella per avermi consolata quando serviva e per credere così tanto in questo percorso.

Grazie nonna per essere sempre stata positiva, per tutte le tue superstizioni, per i numerosi portafortuna e per avere sempre una parola di incoraggiamento e amore.

Infine, grazie alla Fortuna che mi ha fatto nascere in una parte privilegiata del mondo, dove ho avuto la possibilità di studiare e perfezionarmi: dopo questo percorso ho capito ancora meglio come i diritti siano il fondamento della società e della convivenza e di quanto siamo fortunati ad avere la possibilità di scegliere il nostro futuro.

## Bibliografia

- Alibrandi, T., & Ferri, P. (2001). *I beni culturali e ambientali*. Milano: Giuffrè.
- Timo, M. (2017). *La disciplina dei beni culturali. Tendenze attuali ed aspetti problematici*. Pisa: Pacini Editore.
- Marini, F. S. (1961). Lo statuto costituzionale dei beni culturali. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Sandulli, A. M. Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesaggistici. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Invernizzi, R. (2005). Reiterazione dei vincoli scaduti e indennizzo: teoria (italiana) e pratica (europea). *Rivista giuridica dell'edilizia*, Fasc. 3, p. 681.
- Videtta C. (2021). Vincolo indiretto e pianificazione paesistica: un confine che sfuma? *Rivista giuridica dell'edilizia*.
- Saverini, G. Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela.
- Ferrara, R. La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione tra mito e realtà.
- Giannini, M. S. (1973). «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Postiglione, A. (1985). Ambiente: suo significato giuridico unitario. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- De Leonardis, F. La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programmata” dell'art 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022. Fonti normative e giurisprudenziali
- Costituzione della Repubblica Italiana.
- Direttiva 2018/2001/UE.
- Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.
- Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).
- Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 8167/2022.
- Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 6014/2013.
- Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3646/1997.
- Corte costituzionale, sentenza n. 85/2013. Documenti e report
- WWF Italia, Legambiente & FAI. (2022). *Paesaggi Rinnovabili: 12 proposte per una giusta transizione energetica*.

## Sitografia

- Jurecost: [www.jurecost.it](http://www.jurecost.it)
- Aedon: [aedon.mulino.it](http://aedon.mulino.it)
- DeJure: [dejure.it](http://dejure.it)
- ItalgireWeb: [italgiure.giustizia.it](http://italgiure.giustizia.it)
- Normattiva: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)