



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto Amministrativo

**“PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE PER GLI IMPIANTI
DI PRODUZIONE DI ENERGIA RINNOVABILE:
PROFILI CRITICI DELLA DISCIPLINA”**

Relatore:

Prof. Matteo Timo

Candidato:

Sara Scazzola

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

<i>Introduzione</i>	6
---------------------------	---

CAPITOLO I

TITOLI ABILITATIVI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI:

FONTI E PRINCIPI

1. I principi giuridici in materia di energia in relazione alla tutela ambientale.....	9
2. La dimensione internazionale: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi.....	13
3. Evoluzione del diritto dell'Unione europea nel settore energetico.....	19
3.1. La disciplina del settore energetico in rapporto al cambiamento climatico.....	21
3.2. Il <i>Green Deal</i> europeo.....	23
4. La regolazione del mercato energetico nella Costituzione: dal monopolio alla liberalizzazione.....	25
4.1. Nozione di ambiente e tutela costituzionale.....	29
4.2. La legge costituzionale n. 1/2022.....	31
5. La legislazione interna per la promozione delle energie rinnovabili.....	33
5.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): Rivoluzione verde e transizione ecologica.....	37
6. Assetto delle competenze Stato-Regioni e riparto delle funzioni amministrative.....	40
6.1. La posizione degli enti locali rispetto alla transizione energetica.....	42

CAPITOLO II

IL REGIME ORDINARIO

1. Il concetto di "Fonti di Energia Rinnovabile".....	45
2. Autorizzazione unica (AU): natura giuridica e contenuto.....	47
2.1. Il procedimento dell'autorizzazione unica.....	52
2.2. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di AU.....	55

3. Il ruolo della Conferenza di servizi.....	57
4. Valutazione di impatto ambientale (VIA): struttura, funzioni e profili organizzativi.....	60
4.1. Il procedimento e l'efficacia della VIA.....	64
4.2. Il rapporto tra la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione unica.....	67
5. Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).....	70
5.1. Titolarità del potere di adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale: il rapporto tra PAUR e VIA.....	73
6. Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE): istituzione e natura giuridica.....	74
6.1. I poteri di controllo esercitati dal GSE.....	77

CAPITOLO III

I REGIMI SEMPLIFICATI

1. La procedura abilitativa semplificata (PAS): il procedimento sostitutivo alla DIA e SCIA per gli impianti FER.....	81
1.1. Natura giuridica e disciplina della procedura abilitativa semplificata.....	85
1.2. Ambito di applicazione della procedura abilitativa semplificata.....	87
2. Comunicazione preliminare all'installazione di impianti FER: origini e disciplina (art. 6, co. 11 del d. lgs. n. 28/2011).....	89
3. Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA).....	93
4. Comunicazione al gestore della rete con modello unico nazionale: il D.M. 19/05/2015.....	97
4.1. Il Decreto MiTE n. 297/2022.....	99
5. Attività in edilizia libera.....	101
5.1. Novità in materia di installazione di pannelli solari e fotovoltaici: d. l. n. 17/2022 e d. l. n. 13/2023.....	103

CAPITOLO IV

PROFILI CRITICI DELLA DISCIPLINA

1. Rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente in relazione alla produzione di energia rinnovabile.....	107
1.1. Transizione energetica e tutela del patrimonio culturale.....	112

2. L'impatto della costruzione degli impianti da fonti rinnovabili sul settore agricolo.....	115
2.1. Impianti agrivoltaici: incentivi e disciplina.....	118
3. Tutela dell'affidamento rispetto agli incentivi delle fonti rinnovabili.....	122
4. Potenzialità e criticità dell'energia nucleare.....	127
4.1. Sostenibilità dell'energia nucleare: recenti evoluzioni normative.....	132
5. Spunti in prospettiva comparatistica: uno sguardo verso l'Australia.....	135
 <i>Considerazioni conclusive</i>	 141
 <i>Bibliografia</i>	 144

Introduzione

La produzione di energia rinnovabile è certamente un tema dominante negli ultimi anni non solo a livello nazionale, ma anche eurounitario e globale; questa, infatti, può essere la soluzione alle necessità di sicurezza energetica e di contrasto al cambiamento climatico.

La presente ricerca è volta ad analizzare come tale produzione sia incentivata nell'ordinamento italiano, a partire dai numerosi interventi di semplificazione delle procedure di autorizzazione, per giungere alla trattazione delle questioni che la disciplina solleva.

Il primo approccio alla materia richiede un inquadramento delle relative fonti e principi, operanti su tre livelli: internazionale, eurounitario e nazionale.

Sul piano internazionale, la transizione verso le fonti di energia rinnovabile è considerata la strategia migliore per contrastare il surriscaldamento globale, fin dal Protocollo di Kyoto, sottoscritto il 7 dicembre 1997. A partire da quella data, l'impegno in materia ha continuato a crescere fino all'approvazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile e la stipulazione dell'Accordo di Parigi, entrambi entrati in vigore nel 2016.

L'energia è stata al centro del fenomeno comunitario fin dal principio, tanto che di essa si occupavano due delle tre Comunità europee, ossia: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea dell'energia atomica. Tuttavia, solo in tempi più recenti l'Unione europea ha iniziato a considerare il settore energetico in relazione all'interesse ambientale; ciò ha portato all'adozione del *Green Deal*, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2022, si può affermare che la produzione di energia pulita abbia ottenuto una copertura costituzionale nel nostro ordinamento; infatti, essa è il principale strumento con cui tutelare l'ambiente nel rispetto delle generazioni future, richiamate dal nuovo testo dell'art. 9 Cost.

Proprio alla luce della nuova concezione di tutela dell'ambiente, risultante dalla revisione costituzionale, si deve leggere la disciplina delle procedure di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile. Quest'ultima, di recente, ha

subito diverse semplificazioni, adottate dal legislatore come strumento per promuovere ed incentivare la produzione di energia pulita.

Tuttavia, la semplificazione non rende necessariamente un procedimento agevole e snello. Infatti, l'adozione di numerosi decreti in un breve lasso di tempo rischia di dar luogo ad una sovrapposizione di norme, con la conseguenza di rendere la materia ancora più complessa e incerta.

Sebbene la disciplina delle autorizzazioni talvolta manchi di chiarezza, gli obiettivi che essa deve perseguire sono ben delineati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (in acronimo "PNRR"). Infatti, una delle missioni del Piano riguarda proprio la transizione ecologica, che definisce la produzione di fonti rinnovabili come fattore fondamentale per lo sviluppo e il benessere della società.

Le procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile si possono suddividere in due regimi: ordinario da un lato e semplificato dall'altro.

Il regime ordinario coincide con l'autorizzazione unica (nota come "AU"), introdotta nel 2003 con il d. lgs. n. 387 all'art.12. Originariamente, la costruzione di impianti di energia rinnovabile richiedeva il conseguimento di numerosi atti a carattere autorizzatorio e di conseguenza diversi procedimenti amministrativi indipendenti tra loro; pertanto, l'autorizzazione unica, sebbene oggi sia il regime più gravoso, inizialmente era stata introdotta proprio a fini semplificativi.

Accanto al regime ordinario oggi sono disciplinati cinque procedimenti semplificati, ognuno applicabile in base a determinate condizioni, riguardanti le dimensioni e la tipologia dell'impianto. I procedimenti sono: la procedura abilitativa semplificata, cd. "PAS", istituita dal d. lgs. n. 28/2011, in sostituzione alla DIA e SCIA; la comunicazione di inizio attività, prevista all'art. 6 co. 11 del d. lgs. n. 28/2011; la dichiarazione di inizio lavori asseverata (in acronimo "DILA") introdotta dal d. l. n. 76/2020; la comunicazione preliminare secondo il modello unico nazionale disciplinata dall'art. 2 del d. m. 19/05/2015; l'attività in edilizia libera, il regime meno gravoso, in quanto prevede la possibilità di eseguire l'intervento senza procedere alla richiesta di alcun titolo abilitativo o comunicazione.

Le semplificazioni più importanti hanno riguardato principalmente gli impianti di minori dimensioni, incentivando la conversione all'energia rinnovabile anche per

i singoli cittadini o i piccoli e medi imprenditori che, se sommati tra loro, apportano un contributo fondamentale agli obiettivi del Paese.

La promozione della produzione di energia rinnovabile mediante la semplificazione delle procedure di autorizzazione, tuttavia, solleva diverse questioni; infatti, la disciplina coinvolge numerosi interessi che possono entrare in conflitto tra loro e per i quali è necessario operare un bilanciamento.

A tal proposito, si segnala il rapporto con la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale. *Prima facie*, il conflitto tra la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente sembra essere contraddittorio, in quanto il concetto stesso di ambiente ricomprende al suo interno la tutela del paesaggio. Eppure, in relazione alla produzione di energia rinnovabile, i due interessi possono entrare in contrasto tra loro; infatti, un'eccessiva tutela del paesaggio o dei beni culturali potrebbe limitare e ridurre al minimo il rilascio di autorizzazioni per gli impianti, viceversa, l'incondizionata costruzione di impianti potrebbe danneggiare il paesaggio e il patrimonio culturale.

Inoltre, l'uso del suolo per la produzione di energia da fonti rinnovabili può contrastare con il settore agricolo riducendo degli spazi per la coltivazione; tuttavia, sarebbe complicato prevedere il divieto di svolgere nelle aree agricole qualunque attività diversa dalla coltivazione, poiché non si terrebbe conto degli altri interessi coinvolti e connessi alla produzione di energia pulita.

Un'altra questione riguarda la tutela dell'affidamento degli investitori nei confronti di una normativa di incentivi e semplificazioni procedurali in costante evoluzione, dove la certezza del diritto rischia di venire meno.

A suscitare interesse è, altresì, l'inclusione del nucleare nella Tassonomia europea delle attività economiche e sostenibili, che riapre il dibattito circa le potenzialità e le criticità derivanti dall'uso di tale energia.

Da ultimo, atteso che il coinvolgimento di interessi diversi tra loro è una caratteristica intrinseca alla produzione di energia rinnovabile, ci si è chiesti come questa venga affrontata nel resto del mondo. In particolare, in quei Paesi che si distinguono sempre di più per la loro capacità di produzione di energia rinnovabile.

A tal proposito, si propone uno sguardo all'ordinamento australiano, così da riscontrare problematiche comuni o eventuali esempi da seguire.

Capitolo I

TITOLI ABILITATIVI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI:

FONTI E PRINCIPI

SOMMARIO: 1. I principi giuridici in materia di energia in relazione alla tutela ambientale. – 2. La dimensione internazionale: dal Protocollo di Kyoto all’Accordo di Parigi. – 3. Evoluzione del diritto dell’Unione europea nel settore energetico. – 3.1. La disciplina del settore energetico in rapporto al cambiamento climatico. – 3.2. Il *Green Deal* europeo. – 4. La regolazione del mercato energetico nella Costituzione: dal monopolio alla liberalizzazione. – 4.1. Nozione di ambiente e tutela costituzionale. – 4.2. La legge costituzionale n. 1/2022. – 5. La legislazione interna per la promozione delle energie rinnovabili. – 5.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): Rivoluzione verde e transizione ecologica. – 6. Assetto delle competenze Stato-Regioni e riparto delle funzioni amministrative. – 6.1. La posizione degli enti locali rispetto alla transizione energetica.

1. *I principi giuridici in materia di energia in relazione alla tutela ambientale*

La disciplina della realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili impone di considerare il diritto dell’energia e i suoi principi non isolatamente, bensì in relazione al diritto ambientale e, in particolare, rispetto al cambiamento climatico; tra questi, infatti, è evidente una forte interconnessione.

Come ha fatto notare il professor R. J. Heffron¹, la maggior parte delle questioni energetiche vengono risolte attraverso l’applicazione di principi generali del diritto provenienti da altri contesti², ciò si verifica a causa della penuria di principi giuridici specifici del settore energetico. In riferimento a ciò, nonostante l’assenza di un chiaro, condiviso ed univoco elenco, si possono comunque individuare alcuni principi del diritto dell’energia in relazione alla tutela ambientale³.

¹ Per una ricostruzione dettagliata sui principi del diritto dell’energia v. R.J. HEFFRON, L.M. PEPE (a cura di), *L’energia attraverso il diritto*, Napoli, 2021, 155 ss.

² Tra i casi in cui si è giunti ad una risoluzione mediante principi generali del diritto invece che attraverso una normativa specifica per l’energia, si può ricordare il caso *Prah vs Maretti* nel contesto dello sviluppo dell’energia solare. Il caso appena menzionato è reperibile in www.law.justia.com.

³ Sulla materia la dottrina è copiosa; si segnala: F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Dike Giuridica, 2022; A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Laterza, 2018; P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, VII ed. Wolters Kluwer, 2022; R. FERRARA - M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè, 2014; E. GRIPPO - F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell’energia*, Cedam, 2008; G. PERICU, voce Ambiente (tutela

Un principio particolarmente rilevante, ma anche controverso, è il principio della salvaguardia dell'ambiente, della salute umana e della lotta al cambiamento climatico⁴. Tale principio confligge con il settore dell'energia, infatti, tra quest'ultima e l'ambiente non è difficile trovare occasioni di contrasto per le quali a lungo si è cercato di trovare compromessi. Ogni fonte e forma di energia può avere impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, ma analizzando gli effetti di ciascuna è evidente che le fonti di energia rinnovabile diano luogo a danni e rischi di molto più contenuti rispetto ai combustibili fossili. Pertanto, le tradizionali politiche energetiche che si basavano proprio sui combustibili fossili poiché più economici e paradossalmente più disponibili seppur notoriamente limitati, in quanto esauribili, non risultano più in linea con gli interessi e gli obiettivi globali. Ne deriva che, proprio perché le politiche energetiche future saranno sempre più influenzate dal cambiamento climatico, le risorse rinnovabili diventeranno di pari passo sempre più rilevanti e imporranno un maggior adattamento del settore energetico alle necessità dell'ambiente.

Sebbene energia e ambiente entrino spesso in conflitto, non si può rinunciare all'energia, anzi l'accesso alla stessa dovrà essere sempre più garantito in quanto permette di assicurare uno stile di vita dignitoso. Sotto questo aspetto rileva particolarmente il principio dell'accesso ai servizi energetici moderni. Infatti, recentemente si è preso atto del fatto che i Paesi in via di sviluppo, per realizzare un processo di crescita sostenibile, hanno bisogno di accedere a servizi energetici moderni e avanzati⁵. La rilevanza di tale questione è stata individuata per la prima volta nel 1986 nel rapporto della Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo ed ha acquisito maggiore rilevanza nel 2000 in un rapporto congiunto⁶, predisposto dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), dal Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (UN-DESA) e dal Consiglio Mondiale dell'Energia. Inoltre, il settimo degli obiettivi di sviluppo

dell') nel diritto amministrativo, in Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1987, 190; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*. V ed. Giappichelli, 2021.

⁴ Cfr. *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, reperibile in www.europarl.europa.eu.

⁵ Si pensi al minore impatto ambientale che apportano anche solo semplici elettrodomestici di ultima generazione rispetto ai rispettivi modelli precedenti, per poi ovviamente arrivare ai grandi impianti di energia rinnovabile.

⁶ Il *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability* reperibile in www.sustainabledevelopment.un.org

sostenibile dell'Agenda 2030⁷, si muove nel senso di: «Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni». L'accesso all'energia è un prerequisito essenziale per raggiungere molti obiettivi di sviluppo sostenibile prefissati dall'Agenda, i quali si estendono ben oltre al settore energetico, come ad esempio l'eliminazione della povertà, la fornitura di acqua pulita, il miglioramento dell'istruzione e la creazione di opportunità economiche; basti pensare che ad oggi, circa 1,6 miliardi di persone in tutto il mondo non possono accedere all'energia elettrica. Di conseguenza, non solo i Paesi sviluppati, ma anche quelli in via di sviluppo nonché i più poveri⁸, dovranno avere una capacità di accesso all'energia sempre maggiore; infatti, non si può immaginare uno scenario in cui, per salvaguardare il pianeta, venga impedito ad alcuni Paesi di svilupparsi, solamente per il fatto che l'energia prodotta dai Paesi già sviluppati raggiunge da sola i massimi livelli di inquinamento tollerabili. Questo comporta che la produzione mondiale di energia non possa diminuire ma anzi sia destinata ad aumentare. Quindi, in un mondo in cui si voglia garantire una vita dignitosa a tutta la popolazione, appare imprescindibile assicurare una più ampia produzione di energia: a tal fine è necessario ampliare e sviluppare il settore delle fonti di energia rinnovabile così da raggiungere un equilibrio tra la tutela dell'ambiente e il diritto all'accesso all'energia.

Un altro principio centrale in questo contesto è il principio di sicurezza e affidabilità energetica⁹. Infatti, i temi della sicurezza e dell'affidabilità energetica oggi più che mai, sono al centro di ogni sistema di politica energetica. Ad averne evidenziato l'importanza sono stati in particolare due eventi recenti che hanno in parte destabilizzato e disorientato alcune “certezze” del passato. In primo luogo, la pandemia causata dal Covid-19 ha comportato diversi problemi di domanda e offerta dell'energia, dovuti in particolare ad un incremento repentino della domanda a cui l'offerta non è riuscita a adattarsi nel breve termine; dunque, sulla base di questi fattori è emersa la necessità di dotare il paese di sistemi elettrici maggiormente sicuri e stabili. Inoltre, la guerra tra Russia e Ucraina ha creato una

⁷ Vedi, *infra*, al paragrafo 2.

⁸ Si pensi ai diversi Paesi centrafricani, tra cui il Malawi; oppure asiatici come l'Afghanistan e il Laos.

⁹ Cfr. *Politica energetica: principi generali*, reperibile in www.europarl.europa.eu.

crisi energetica rilevante¹⁰, causando non solo un forte aumento dei costi dell'energia, ma anche restrizioni sulla sua stessa fornitura¹¹. Quest'ultima ha quindi portato molti Stati, tra cui l'Italia, a riconsiderare l'importanza di una maggiore autonomia e diversificazione energetica.

Una fornitura stabile e sicura di energia è fondamentale per lo sviluppo economico nonché per la stabilità finanziaria di un Paese; infatti, fra le primarie ragioni dell'instabilità economica vi è proprio l'impossibilità di accesso a fonti energetiche sicure e stabili. Spesso per il raggiungimento della sicurezza e dell'autonomia energetica si promuove la necessità di implementare l'estrazione di carbone, gas o petrolio¹²; tuttavia, si deve ricordare che i combustibili fossili sono anzitutto fortemente inquinanti e dannosi per l'ambiente¹³, inoltre sono limitati per natura. Dunque, risulta inappropriato affidare a questi ultimi la sicurezza e la stabilità energetica, mentre saranno più adeguate a realizzare quest'obiettivo le fonti di energia rinnovabile; infatti, queste ultime, nella loro varietà, sono divise più equamente tra gli Stati oltre ad essere potenzialmente illimitate. Nonostante i diversi vantaggi presentati, anche le risorse rinnovabili danno luogo ad alcuni aspetti problematici, tra cui il loro impatto sul paesaggio, sui beni culturali e sull'agricoltura, oltre che la scarsa continuità e l'esposizione all'alea dei ritmi naturali, indipendenti dall'uomo, i quali verranno approfonditi in seguito.

In aggiunta ai principi sopra richiamati sono da tenere in considerazione anche: il principio di proporzionalità, secondo cui le limitazioni alle libertà del settore energetico non devono eccedere rispetto il perseguimento dello scopo di tutela ambientale; il principio di cooperazione, il quale vede gravare su tutti gli Stati l'obbligo di prevenire danni all'ambiente ed innovare il settore dell'energia

¹⁰ Occorre evidenziare come, nel corso della storia recente, non sia la prima volta che si verifica una simile crisi. In particolare, questa crisi energetica, per diversi aspetti, presenta alcune analogie con quella verificatasi nel 1973 che ha dato luogo al cd. fenomeno delle "targhe alterne". Infatti, in entrambi i casi, i provvedimenti circa la distribuzione e il commercio dei combustibili fossili sono stati adottati come conseguenza di una guerra. Tuttavia, nel caso più recente, non è stato necessario ricorrere alle misure tipiche dell'"austerità" dell'inizio degli anni Settanta, ma dovrebbero portare a riflettere e imparare dalla storia quanto sia importante una maggiore diversificazione e indipendenza energetica, soprattutto in un mondo sempre più instabile come quello in cui stiamo vivendo oggi.

¹¹ Cfr. Decisione (PESC) 2022/266 del Consiglio del 23 febbraio 2022 e Regolamento (UE) 2022/263 del Consiglio del 23 febbraio 2022, reperibili in www.eur-lex.europa.eu.

¹² Cfr. *Fossil fuel subsidies in the 27 EU Member States, 2015-2021 (2021 prices)* reperibile in www.eea.europa.eu; *Fossil fuel subsidies*, reperibile in www.eea.europa.eu.

¹³ Per una trattazione più approfondita della materia v. *The Sources and Solutions: Fossil Fuels*, reperibile in www.epa.gov; *Producing and burning fossil fuels creates air pollution that harms our health and generates toxic emissions that drive climate change*, in www.harvard.edu; *Fact Sheet | Climate, Environmental, and Health Impacts of Fossil Fuels (2021)*, in www.eesi.org.

rinnovabile attraverso obiettivi comuni e sinergici; il principio dell'elevato livello di tutela¹⁴, il quale consente che il livello di protezione dell'ambiente nel bilanciamento con altri interessi rimanga particolarmente elevato¹⁵, ma come viene fatto notare da Caringella¹⁶, l'aggettivo "elevato" esclude che la tutela venga garantita ad un livello massimo, poiché le misure di protezione ambientale sono pur sempre il frutto di un bilanciamento di interessi; infine è particolarmente rilevante il principio di equità intergenerazionale e intra-generazionale sul quale si tornerà inseguito, in occasione dell'analisi del nuovo art. 9 della Costituzione.

2. La dimensione internazionale: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi

Il diritto dell'energia opera su tre livelli: internazionale, eurounitario e nazionale; la disamina delle fonti giuridiche sui titoli abilitativi per la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili deve quindi iniziare dal diritto internazionale.

L'ambiente e l'energia, prima di assumere una dimensione nazionale, rispecchiano un'esigenza che coinvolge tutti i livelli di governo a cominciare proprio da quello internazionale. Infatti, l'impatto ambientale delle attività umane spesso non è circoscrivibile ai confini domestici di ciascuno Stato, bensì trascende la dimensione spaziale e temporale andando ad incidere a livello globale anche sulle generazioni a venire¹⁷.

In materia di diritto internazionale, in primo luogo, è opportuno rilevare l'assenza sia di convenzioni multilaterali a carattere universale dedicate unicamente alla disciplina del settore energetico, sia di trattati disciplinanti specificamente le fonti rinnovabili. Infatti, questo specifico settore viene lasciato spesso all'iniziativa nazionale seppur incentivato a livello globale. Tuttavia, accordi sui cambiamenti climatici sono stati promossi dalle Nazioni Unite (di seguito richiamate anche con l'acronimo "NU") sin dalla Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972¹⁸. Tali accordi e i

¹⁴ Il quale trova fondamento nell'art 3 TUE, nonché negli artt. 115 e 191 TFUE.

¹⁵ Sul punto v. A. PORPORATO, *Tutela indiretta dei beni culturali e transizione energetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023, Capitolo III.

¹⁶ In F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Dike Giuridica, 2022, pp. 1863 ss

¹⁷ Cfr. A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 6 ss.

¹⁸ V. *United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, Stockholm*, reperibile in www.un.org.

successivi vengono classificati come “Trattati internazionali sull’ambiente”, ma si possono anche correlare alla materia dell’energia rinnovabile; infatti, sono in grado di impattare sulla realizzazione di nuove infrastrutture energetiche nei Paesi firmatari.

Il primo documento significativo in materia di promozione e sviluppo di fonti di energia rinnovabile è il Protocollo di Kyoto, sottoscritto il 7 dicembre 1997, che fece seguito alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici¹⁹. In occasione della Convenzione quadro emergeva la forte convinzione che, attraverso l’utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, si potesse raggiungere un’importante riduzione delle emissioni nocive, fondamentale per la lotta al cambiamento climatico.

Venivano quindi definiti i principi chiave in materia di lotta internazionale ai cambiamenti climatici, in particolare il principio di «responsabilità comuni ma differenziate»; inoltre, con l’adozione del Protocollo di Kyoto²⁰, i firmatari si impegnavano ad «applicare e/o elaborare misure in conformità alla situazione nazionale», come «il miglioramento dell’efficacia energetica in settori rilevanti dell’economia nazionale» e la «ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e innovative compatibili con l’ambiente»²¹.

Tuttavia, non furono raggiunti gli obiettivi prefissati in merito alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in particolare a causa dell’esclusione degli Stati Uniti, che allora rappresentavano i principali produttori di emissioni al mondo. Tuttavia, si segnò un punto di partenza per una *policy* globale di contrasto al cambiamento climatico come dimostrano i successivi accordi, stipulati a fronte dei numerosi incontri negoziali, noti come COP (*Conferences of the Parties*) da ultima la COP-27, edizione del 2022 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui

¹⁹ La convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici fu adottata nel 1992, ratificata dalla Comunità europea con decisione 94/69/CE del 15 dicembre 1993 e dall’Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 65.

²⁰ La Comunità europea ha firmato il protocollo il 29 aprile 1998 e con decisione del Consiglio 2002/358/CE del 25 aprile 2002, il c.d. *burden sharing agreement*, il Protocollo è stato approvato a nome della Comunità. (Cfr. L. IMMÈ, *Energie rinnovabili: politiche pubbliche e procedimenti autorizzativi*, Roma, 2016, 16 ss.)

²¹ Cfr. art. 2, comma 1, Protocollo di Kyoto.

cambiamenti climatici che si è tenuta a Sharm el-Sheikh, sotto la presidenza dell'Egitto, dal 6 al 20 novembre²².

Un recente e fondamentale traguardo internazionale in materia è stato raggiunto nel settembre 2015, quando più di 150 leader si sono incontrati alle Nazioni Unite per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente. A seguito di questo incontro, infatti la comunità degli Stati ha approvato l'Agenda 2030²³ per uno sviluppo sostenibile, entrata in vigore il 1° gennaio 2016 e costituita da 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 sotto-obiettivi. Gli obiettivi hanno validità universale, quindi impegnano tutti i Paesi, in base alle loro capacità, a fornire un contributo per il loro raggiungimento; inoltre, i diversi obiettivi sono interconnessi tra loro e sono volti a garantire uno sviluppo che soddisfi i bisogni contemporanei senza compromettere quelli delle generazioni future in modo da consentire a tutti una vita dignitosa rispettando i limiti del pianeta.

Sono numerosi i punti in cui l'agenda si focalizza sullo sviluppo sostenibile e sulla lotta al cambiamento climatico, tra questi troviamo l'obiettivo n. 7 «Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni» e l'obiettivo n. 13 «Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere i cambiamenti climatici».

L'intento dell'obiettivo n. 7 è quindi, di sostenere l'accesso universale e affidabile ai servizi di produzione di energia moderni a prezzi accessibili, promuovendo un notevole aumento della quota di energie rinnovabili nell'ambito delle energie globali e un raddoppiamento del tasso mondiale di miglioramento dell'efficienza energetica. Inoltre, con esso si vuole promuovere la ricerca nelle energie rinnovabili oltre all'investimento in infrastrutture e tecnologie di energia pulita. Il percorso da intraprendere per la sua realizzazione richiede certamente ingenti impegni strutturali e finanziari; tuttavia, la risposta da parte delle imprese e dei privati sembra essere positiva e rispettosa delle agende politiche globali, basti pensare al notevole incremento degli investimenti nel settore registrato negli ultimi anni²⁴.

²² Le singole decisioni adottate nella Conferenza, nonché maggiori approfondimenti sono reperibili in www.unfccc.int/cop27.

²³ V. testo integrale in www.asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile.

²⁴ Cfr. *Report finanza sostenibile, 2022* in www.consob.it/web/area-pubblica/finanza-sostenibile.

Una problematica in materia riguarda però, l'individuazione delle soluzioni effettivamente sostenibili che dà luogo ad un ampio dibattito in cui i diversi Stati difficilmente tendono a trovarsi di comune accordo; ne è esempio il processo di attuazione della "Tassonomia UE"²⁵, la quale ricomprende alcune attività legate all'energia nucleare e al gas che danno luogo a non pochi contrasti.

L'obiettivo 13 guarda al cambiamento climatico e costituisce una sfida chiave in materia di sviluppo sostenibile, in quanto invita i Paesi a dotarsi di misure di protezione del clima nelle loro politiche nazionali e a prestarsi reciproca assistenza per rispondere alle sfide connesse. Tra le strategie adottate per la sua attuazione vi sono diversi interventi normativi dell'Unione europea quali: la proposta di una Direttiva sulla qualità dell'aria²⁶, con la quale si sono stabiliti limiti di emissione per alcune sostanze inquinanti; il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD)²⁷, con il quale si forniscono finanziamenti a progetti nel settore, ad esempio piani che promuovano la riduzione di gas a effetto serra; il *Green Deal* Europeo²⁸ con l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a zero emissioni entro il 2050.

Peraltro, a pochi mesi dall'approvazione dell'Agenda 2030, il 12 dicembre 2015 è stato siglato l'Accordo di Parigi, nell'ambito della 21^a Conferenza delle parti della UNFCCC²⁹ (COP21). L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre 2016, con l'adempimento della condizione di ratifica da parte di almeno 55 Paesi, i quali insieme rappresentano circa il 55% delle emissioni globali di gas a effetto serra. L'accordo espone un nuovo piano d'azione per limitare il riscaldamento globale ed è caratterizzato da un obiettivo a lungo termine. Secondo tale obiettivo, i governi hanno convenuto di mantenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto di 2°C in più rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Prima e durante la conferenza di Parigi i Paesi hanno esposto piani d'azione nazionali in materia di clima, noti come "contributi determinati a livello nazionale" (di seguito anche "NDC"), al fine di ridurre le rispettive emissioni. I NDC sono,

²⁵ Cfr. Regolamento UE 2020/852 reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

²⁶ Cfr. COM/2022/542 in www.eur-lex.europa.eu.

²⁷ Cfr. Regolamento UE 2021/947 in www.eur-lex.europa.eu.

²⁸ Vedi *infra*, al paragrafo 3.2.

²⁹ La UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) nasce nel 1992 con l'obiettivo di ridurre l'emissione dei gas ad effetto serra per contrastare il riscaldamento globale. Inizialmente non era legalmente vincolante, tuttavia prevedeva degli aggiornamenti successivi (detti "protocolli") che avrebbero posto dei limiti obbligatori per le emissioni.

dunque, la rappresentazione delle aspirazioni e dell'impegno dei singoli Paesi verso un futuro caratterizzato da basse emissioni di CO₂. Inoltre, i governi hanno convenuto di comunicare ogni cinque anni i rispettivi piani d'azione, ciascuno dei quali fissa obiettivi più ambiziosi.

In attuazione del principio di trasparenza, i Paesi aderenti hanno stabilito di rendere noto, tra loro e al pubblico, i risultati raggiunti nell'attuazione dei rispettivi obiettivi; in aggiunta, al fine di rispettare il principio di solidarietà, i paesi sviluppati, tra cui gli stati membri dell'Ue, continueranno a fornire finanziamenti per il clima ai paesi in via di sviluppo per aiutarli a ridurre le emissioni.

Il giudizio espresso dalla politologa Jacqueline Morand-Deville, che definì l'Accordo di Parigi come «*un bon accord diplomatique*» ma anche un «*médiocre accord climatique*»³⁰ evidenzia i lati positivi e negativi che lo contraddistinguono. Infatti, va riconosciuto che con tale accordo si è raggiunta una dimensione universale in quanto vi hanno preso parte numerosi paesi ed enti anche diversi dallo stato quali città, imprese, soggetti della società civile e comunità sovranazionali. Si è quindi superata la struttura del Protocollo di Kyoto promuovendo una strategia non più fondata su obiettivi vincolanti per i soli paesi “sviluppati” ma costituita sulla partecipazione di tutti gli stati, pur continuando a tener conto delle diverse disponibilità in base alle differenti situazioni nazionali.

Nonostante i meritevoli e coraggiosi obiettivi, gli impegni assunti sono risultati per lo più una dichiarazione di intenti con scarsa efficacia³¹; infatti, è mancata l'individuazione dei regimi di responsabilità o di specifiche sanzioni per gli Stati aderenti inadempienti. Malgrado ciò, si può individuare un certo regime di responsabilità, seppur indiretto, rappresentato dalla possibilità di pubblicare i propri risultati e dalla partecipazione alle COP, durante le quali gli Stati, oltre ad essere intimati ad adottare misure di implementazione degli accordi precedentemente condivisi, vengono valutati per i progressi svolti e i traguardi raggiunti.

Quindi sugli Stati partecipanti inizia a gravare una certa pressione in quanto, seppur facoltativamente, sono chiamati a presentare gli obiettivi raggiunti e quelli futuri nonché le modalità attraverso le quali intendono perseguirli.

³⁰ Cfr. J. MORAND-DEVILLER, *L'Accord de Paris et l'irrésistible principe de solidarité*, reperibile in www.piemonteautonomie.it.

³¹ Cfr. A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 14 ss.

In conclusione, sebbene si possa notare che il percorso internazionale verso uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico veda risultati che appaiono spesso tardivi ed insoddisfacenti, si deve sottolineare come un percorso sia comunque stato intrapreso e venga portato avanti. Per giunta, quest'ultimo acquisisce sempre più un ruolo centrale che non può essere evitato, indipendentemente dalle convinzioni dei singoli capi di Stato. Un chiaro esempio di questo fenomeno può essere riscontrato nella vicenda statunitense: infatti, sebbene il presidente Trump avesse sostenuto e annunciato l'intenzione degli USA di uscire dall'Accordo di Parigi durante il G7 tenuto a Bologna nel 2017³², gli effetti di tale decisione hanno avuto vita breve, poiché nel 2021, proprio nel giorno dell'insediamento alla Casa Bianca, il nuovo presidente Joe Biden, ha firmato il decreto³³ che prevedeva il rientro degli USA nello stesso accordo.

Un'altra esperienza rilevante riguarda la Cina, la cui posizione in merito alla lotta al cambiamento climatico risulta particolarmente controversa. Infatti, quest'ultima secondo il *CO2 emissions of all world countries, 2022 Report*³⁴, si trova al primo posto per emissioni totali di CO₂; nonostante ciò, come evidenziano i dati raccolti da Bloomberg, la stessa si posiziona al primo posto tra i paesi che più hanno investito nella transizione energetica con un incremento del 60% rispetto al 2020.

Si tratta quindi di un percorso lungo, articolato ed inevitabile che sicuramente continuerà a registrare qualche battuta d'arresto ma che certamente porterà al raggiungimento di risultati.

³² La dichiarazione da parte del Presidente Trump, esternata il 1° giugno 2017, suscitò immediatamente diverse reazioni sia parte delle istituzioni europee, quali l'allora Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, ma anche all'interno degli stessi USA, dove si distinse la critica avanzata da parte dell'allora sindaco di New York Bill de Blasio. Il tema venne approfondito nelle giornate successive, in particolare tra l'11 e il 12 giugno, ossia durante le giornate in cui si era riunito il *summit* dei Ministri dell'ambiente a Bologna. Bisogna però precisare che l'*iter* di recesso, seppur previsto dall'Accordo di Parigi all'art. 28, in quel momento non poteva comunque essere avviato legittimamente. Infatti, l'art. 28 richiede che siano passati almeno tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo nello Stato denunciante, dunque per gli USA solo a partire dal novembre 2019, inoltre la denuncia avrebbe iniziato a produrre i propri effetti solo dopo un anno dalla relativa notifica. Tali termini sono stati successivamente rispettati dal governo Trump che ha formalizzato l'uscita degli USA nel 2020.

³³ Dichiarazione del 20 gennaio 2021, reperibile in www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement.

³⁴ Testo integrale consultabile in www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2022.

3. *Evoluzione del diritto dell'Unione europea nel settore energetico*

La rilevanza che il settore energetico ha rappresentato fin dalle origini del fenomeno comunitario risulta evidente; infatti, si occupavano proprio di energia già due delle tre Comunità europee ossia la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

Nonostante ciò, i mercati energetici degli Stati membri sono rimasti a lungo estranei a interventi di norme comunitarie, rimanendo nella maggior parte dei casi disciplinati attraverso monopoli pubblici controllati da imprese di proprietà degli Stati membri. Varie e complesse erano le ragioni di questo fenomeno, tra cui la complessità dei rapporti commerciali tra i Paesi europei e i Paesi produttori di petrolio e le differenze tra gli Stati membri circa la selezione delle fonti di approvvigionamento; inoltre, si deve considerare che la scarsità delle risorse energetiche allora non era ancora percepita come un problema attuale.

Ad oggi la percezione è notevolmente cambiata, infatti, sebbene il processo non sia ancora compiuto, l'assetto normativo e regolamentare del settore energetico è in continua evoluzione e ha visto negli ultimi anni una forte accelerazione. A rivelare il problema della dipendenza energetica dell'Europa nei confronti di paesi esteri è stata la crisi petrolifera del 1973, a seguito della quale è emersa l'esigenza di elaborare una politica energetica comunitaria.

Infatti, è proprio in quegli anni che convenzionalmente viene individuato l'avvio della politica energetica comunitaria che ha portato all'adozione di un primo Piano di obiettivi decennali volto ad aumentare l'indipendenza energetica garantendo un approvvigionamento sicuro nel rispetto della tutela dell'ambiente.³⁵

Il successo del primo Piano decennale portò all'adozione di un nuovo Piano decennale (1985-1995) ancora più innovativo e ambizioso; quest'ultimo però, fallì per diverse ragioni, tra cui la natura stessa dell'atto; infatti, la risoluzione, in quanto atto non vincolante, non poteva imporre obblighi ai destinatari.

Nel 1992, il Trattato di Maastricht ha espressamente riconosciuto una competenza generale della comunità nel settore energetico; negli anni successivi prende avvio il lungo processo di liberalizzazione del mercato energetico

³⁵ Il piano prevedeva una riduzione delle importazioni globali di energia dal 61% (percentuale presente nel 1973) al 50% nel 1985. Cfr. L. IMMÈ, *Energie rinnovabili: politiche pubbliche e procedimenti autorizzativi*, Edizioni Accademiche Italiane, 2016.

caratterizzato dall'adozione di diverse direttive³⁶. Nel 2006, è stato presentato dalla commissione un Libro verde con l'obiettivo di realizzare «una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura». L'anno seguente la Commissione ha predisposto un terzo pacchetto normativo³⁷ approvato dal Parlamento e dal Consiglio nel luglio 2009 con il quale si cercava di conseguire quegli obiettivi che i provvedimenti precedenti non erano riusciti a raggiungere.

Ad oggi l'azione europea nel settore dell'energia e della tutela ambientale può essere più incisiva e forte anche grazie alla maggior precisione con cui questi settori sono delineati nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Infatti, ex art. 4, co. 2, lett. i, TFUE, l'energia rientra tra le competenze concorrenti con gli Stati membri, inoltre a quest'ultima è interamente dedicato l'art 194 TFUE, in cui vengono espressamente elencati gli obiettivi della politica dell'Unione nel settore ossia: «garantire il funzionamento del mercato dell'energia, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e promuovere l'interconnessione delle reti energetiche». Nell'art 194 TFUE vengono, inoltre, specificati gli strumenti da adottare nella realizzazione degli obiettivi e la stessa Corte di giustizia si è pronunciata in merito definendo l'introduzione dell'articolo come «base giuridica destinata ad applicarsi all'insieme degli atti adottati dall'Unione nel settore dell'energia che sono idonei a consentire la realizzazione di detti obiettivi»³⁸. Tuttavia, la sua applicazione come base giuridica di ogni atto normativo che incide sulla politica energetica comunitaria ha posto alcune problematiche rispetto al rapporto con altre disposizioni del trattato che rilevano in materia. In merito a ciò la Corte ha chiarito che lo stesso art. 194 TFUE con la dicitura «fatte salve le altre disposizioni del trattato» specifica che il ricorso allo stesso articolo come base giuridica “esclusiva” in materia energetica non debba pregiudicare l'applicazione di altre disposizioni più specifiche³⁹.

³⁶ Direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 (per la liberalizzazione del mercato dell'elettricità), Direttiva 94/22/CE del 1° gennaio 1997 (cd. «direttiva licenze»), Direttiva 98/30/CE del 22 giugno 1998 abrogate dalle successive direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE. V. L. IMMÈ., *op. cit.*, pp. 7-17.

³⁷ Regolamento n. 713/2009, direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE e regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009.

³⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2012, C-490/10, Parlamento c. Consiglio, punto 66-67.

³⁹ Sul tema si rinvia a T.M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l'energia: un approccio solidale nell'aspetto decisionale dell'UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 1.

3.1. *La disciplina del settore energetico in rapporto al cambiamento climatico*

Il tema dell'energia nell'ambito della lotta al cambiamento climatico nonché la consapevolezza che attraverso l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile si potessero ridurre le emissioni nocive all'ambiente emergono con l'autorizzazione da parte del Consiglio alla partecipazione della Commissione ai negoziati della Convenzione-quadro delle Nazioni Unite del 1992 sui cambiamenti climatici⁴⁰ e con la firma della Comunità europea del Protocollo di Kyoto il 29 aprile 1998.

Al fine di realizzare la riduzione delle emissioni prevista nel Protocollo di Kyoto era stata adottata la Direttiva 2003/87/CE⁴¹ che prevedeva un sistema di scambio di quote di emissioni nocive (*emission trading sistem*) lasciando comunque ampia discrezione ai singoli Stati che potevano individuare il volume di emissioni degli impianti industriali e il criterio di allocazione. Se da un lato tale libertà ha permesso ad ogni Stato membro di tenere in considerazione le proprie esigenze e caratteristiche, dall'altro si è venuto a creare un problema di disegualianza tra le imprese nei diversi Paesi.

Nel 2007, per superare questa problematica, il Consiglio europeo ha siglato il cd. pacchetto clima, energia, ambiente (20-20-20)⁴², il quale rappresenta un chiaro esempio di strumento in grado di coordinare la politica ambientale ed energetica; quest'ultimo prevede tre principali obiettivi: entro il 2020 mira a ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990, aumentare del 20% l'impiego di energie rinnovabili per il consumo energetico globale dell'UE e aumentare del 20% l'efficienza energetica. Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi nel corso degli anni si sono susseguiti diversi interventi normativi ognuno sempre più ambizioso del precedente; di centrale importanza sono: la Direttiva 2009/29/CE, recepita con d.lgs. n. 30/2013 e la Direttiva 2009/28/CE, recepita con il d. lgs. n. 28/2011, alle quali ha fatto seguito la Direttiva 2012/27/UE adottata in considerazione del fatto che «l'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione non è in via di realizzazione e che sono necessari interventi decisi per cogliere le notevoli possibilità di risparmio energetico nei settori dell'edilizia, dei trasporti, nei prodotti e nei processi di

⁴⁰ Vedi, *supra*, al paragrafo 2.

⁴¹ La direttiva è stata successivamente integrata dalla direttiva 2004/101/CE (c.d. *direttiva linking*) Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.*

⁴² Testo integrale reperibile in www.europarl.europa.eu.

produzione»⁴³. In merito al raggiungimento di tali obiettivi, l'Italia ha ottenuto risultati positivi: infatti, nel 2018 la quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi finali totali è stata circa del 18%⁴⁴; ad ogni modo bisogna considerare come spesso tali risultati non siano mai sufficienti e vadano costantemente implementati.

Un' ulteriore recente tappa di questa evoluzione si è concretizzata nel Pacchetto di misure proposte dalla Commissione europea nel 2016 noto come «Energia pulita per tutti gli europei o *Clean energy package*».

Il *Clean energy package* è composto da otto provvedimenti, i quali come il Pacchetto 20-20-20, creano un anello di congiunzione tra norme in materia di energia e norme ambientali⁴⁵.

Tra questi provvedimenti spicca la direttiva 2018/2001/UE (cd. *Red II*) che fissa come nuovo obiettivo vincolante per il 2030, il 32% di produzione di energia da fonti rinnovabili. Inoltre, nella direttiva viene imposto agli Stati di rimuovere ogni ostacolo sostanziale e formale per lo sviluppo della produzione, del consumo, della conservazione e della vendita di energia da fonti rinnovabili; dunque, anche alla luce di tale indicazione verrà effettuata l'analisi delle semplificazioni adottate dal nostro legislatore in merito al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti FER. Da ultimo è da segnalare l'introduzione delle Renewable Energy Communities (REC) ad opera della direttiva stessa. Le REC dovrebbero facilitare il processo di incremento delle energie rinnovabili da parte dei Paesi membri ma, come rileva Francesco Vetrò, pongono alcuni problemi, tra i quali il delineamento della forma giuridica, dei poteri e il regime fiscale che queste istituzioni dovranno seguire, tutti aspetti che il legislatore europeo pare avere lasciato all'autonomia dei singoli Stati membri.

⁴³ Considerando n. 7, della Direttiva 2012/27/UE.

⁴⁴ Cfr. *Obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima*, reperibile in www.eca.europa.it/publications.

⁴⁵ Gli otto provvedimenti sono: il Regolamento UE n. 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia, la Direttiva UE 2018/2002 sull'efficienza energetica, la Direttiva UE 2018/2001 sulla promozione delle energie rinnovabili (c.d. Red II), la Direttiva n. 2018/844/UE sulle prestazioni energetiche nell'edilizia, il Regolamento n. 2019/943/UE sul mercato interno dell'energia elettrica, la Direttiva n. 2019/944/UE riguardo a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, il Regolamento n. 2019/941/UE relativo alla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e il Regolamento n. 2019/942/UE sull'istituzione di una Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia (ACER). Sul tema v. F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 101, pp. 505-523.

Infine, merita un breve cenno il Regolamento n. 2019/941/UE, anche alla luce della recente crisi energetica causata dal conflitto tra Russia e Ucraina. Infatti, il regolamento cerca di dare luogo ad un sistema di cooperazione tra gli Stati membri e le Istituzioni comunitarie in modo da poter gestire al meglio una crisi di energia elettrica dal momento che, come sottolineato al considerando n. 2 del regolamento, il rischio di una simile crisi non può essere escluso neppure in un sistema coeso ed efficiente. Con il regolamento è stata istituita la Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (ENTSO) al fine di prevedere scenari di crisi ed è stato previsto che ogni Stato membro individui un'autorità competente che possa cooperare con i soggetti coinvolti in una simile circostanza oltre a predisporre una relazione di valutazione della crisi *ex post*.

3.2. *Il Green Deal europeo*

È ormai evidente che le normative disciplinanti il settore energetico in relazione alla tutela ambientale sono caratterizzate da una veloce e costante evoluzione. Tra le diverse ragioni di questo fenomeno possiamo considerare: da un lato la crisi climatica, la quale rappresenta un'emergenza sempre più evidente, dall'altro i traguardi della ricerca scientifica e tecnologica del settore, che permettono di prendere in considerazione soluzioni sempre più innovative ed efficienti.

Uno dei provvedimenti recenti, più noti e spesso citati in materia è sicuramente il *Green Deal* europeo (GDE), approvato dall'Unione Europea nel dicembre 2019, fissando il raggiungimento dell'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. L'intesa è stata raggiunta dal Consiglio Europeo anche grazie ad un compromesso con cui è stato concesso alla Polonia, paese particolarmente dipendente dal carbone, di rinviare a giugno 2020 la decisione di aderire o meno alle misure per una economia a zero emissioni di gas serra.

La Commissione europea ha definito il Green Deal come una «nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse⁴⁶». Per raggiungere tale obiettivo,

⁴⁶ Il *Green Deal* Europeo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11.12.2019. Cfr. G. TEMPESTA, *Il Green Deal europeo*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 9.

la Commissione ha proposto sette misure⁴⁷, tra le quali emerge la rilevanza dell'economia circolare. L'economia circolare ha la caratteristica di organizzare tutte le attività in modo da renderle future risorse per altri; quindi, presenta come propri obiettivi: l'allungamento della vita di un prodotto, la riduzione o eliminazione degli scarti e dunque la massimizzazione del valore delle merci.

Tra gli interventi legislativi adottati per l'attuazione del GDE risulta particolarmente interessante il Regolamento UE 2021/1119 (c.d. «Normativa europea sul clima»). Quest'ultimo, in quanto regolamento, è direttamente applicabile ed è volto all'attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima⁴⁸, il quale, come abbiamo visto, non ha presentato grande efficacia mancando di misure di responsabilità e sanzioni in caso di violazione; ciò evidenzia ancora che, seppure sia la Comunità internazionale ad indicare i traguardi comuni, sono poi i singoli Stati a darvi attuazione e in questo caso l'UE ha dimostrato una buona capacità di coordinamento tra obiettivi globali e provvedimenti domestici. Inoltre, il provvedimento, sebbene non preveda obblighi specifici per le autorità dei singoli stati membri, predispone una valutazione periodica delle azioni intraprese; dunque, i singoli Paesi presentano comunque una posizione di soggezione in quanto obbligati a fornire un resoconto in merito ai loro piani di intervento e dare adeguata motivazione nel caso in cui non vengano seguite le direttive dell'Unione. Infine, il Regolamento ha istituito il Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici. Attraverso l'attività del Comitato si è data dunque, maggiore rilevanza alla voce degli esperti in materia aumentando la neutralità e oggettività scientifica delle decisioni amministrative da adottare.

Come evidenziato dalla dottrina⁴⁹, la normativa europea sul clima presenta diversi elementi positivi ma anche alcuni punti deboli, rischiando di non essere

⁴⁷ Le sette misure sono: ottimizzare i benefici dell'efficienza energetica, inclusi gli edifici a zero emissioni; ottimizzare l'impiego delle energie rinnovabili e l'uso dell'elettricità per decarbonizzare completamente l'approvvigionamento energetico dell'Europa; adottare una mobilità pulita, sicura e connessa; riconoscere la competitività dell'industria e l'economia circolare come fattori chiave per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; sviluppare un'infrastruttura di rete intelligente e interconnessioni adeguate; sfruttare al massimo tutti i benefici della bioeconomia e creare i pozzi di assorbimento del carbonio necessari; contrastare il resto delle emissioni di CO₂ tramite il processo di cattura e sequestro del carbonio (CCS). Cfr. Commissione Europea, *Raggiungere l'impatto zero sul clima entro il 2050. Visione strategica a lungo termine per un'economia europea prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*.

⁴⁸ V. *supra*, al paragrafo 2.

⁴⁹ Cfr. D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 29.

sufficientemente incisiva. Tra gli aspetti positivi del Regolamento trovano spazio: il rafforzamento degli elementi tecnico-scientifici costantemente aggiornati dagli esperti oltre che una maggiore apertura all'ascolto e alla partecipazione dei soggetti interessati. Invece, per quanto riguarda le ombre, sebbene presenti elementi innovativi rispetto alle misure precedenti, non risulta sufficientemente coraggioso e concretamente in grado di porre fine alla crisi climatica⁵⁰.

Da ultimo rileva sottolineare come il fenomeno del *Green New Deal* abbia una tendenza globale⁵¹e, sebbene quello europeo rappresenti l'esempio più avanzato, strumenti simili sono stati adottati in altre aree del mondo in particolare negli Stati Uniti d'America. Spesso quindi, misure che vengono adottate da un particolare Paese vengono poi replicate anche in altri; un esempio di questo fenomeno riguarda una misura interessante adottata dagli USA, ossia l'*Inflation Reduction Act* (IRA), firmato ad agosto 2022, la quale prevede l'erogazione di un insieme di incentivi, tra cui crediti di imposta, alle industrie statunitensi più sostenibili. Disposizioni simili sono state adottate anche da altri paesi come Canada, Regno Unito, Giappone e altri ancora; anche l'Europa dovrebbe attivare un "Piano Industriale *Green Deal*", ossia una nuova politica industriale europea con lo scopo di aumentare la tecnologia pulita.

In conclusione, proprio la natura multinazionale e globale del fenomeno del *Green New Deal* ci ricorda che la crisi climatica e la tutela ambientale anche attraverso un maggiore utilizzo di energia da fonti rinnovabili, non sia una questione solamente italiana né comunitaria ma riguardi tutto il mondo.

4. La regolazione del mercato energetico nella Costituzione: dal monopolio alla liberalizzazione

La questione energetica entra nella nostra Costituzione attraverso l'art 43 che recita: «A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che

⁵⁰ Cfr. D. BEVILACQUA, *op. cit.*

⁵¹ V. D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal è globale, ma lo fanno gli stati*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 40.

si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

L'introduzione dell'art 43 nella Costituzione rispecchia l'aumento della consapevolezza riguardo alla rilevanza dell'energia per lo sviluppo sociale ed economico del Paese, che venne tradotta in un marcato intervento dei poteri pubblici nel settore.

L'art 43 C. parla di «fonti di energia», concetto ampio sul quale si è sviluppato un dibattito⁵². La definizione accolta sembra essere quella secondo la quale è fonte di energia «tutto ciò che concorre in modo diretto e immediato, alla produzione di ciascun tipo di energia»; quest'ultima viene però, interpretata in senso ampio includendo non solo le fonti stesse, ma anche tutte le imprese riguardanti fonti di energia.

Un secondo elemento rilevante riguarda l'utilizzo della congiunzione «e» in riferimento al requisito del «carattere di preminente interesse generale» il quale dunque, risulta necessario. Tale previsione dimostra che, sebbene non tutte le imprese energetiche potessero essere considerate di preminente interesse generale, i Costituenti erano ben consapevoli della diffusione di questa caratteristica nel settore.

Da ultimo, l'art 43 C. predispone un criterio di organizzazione che vede protagonista la mano pubblica; infatti, secondo alcuni autori⁵³, mediante quest'ultima è stata costituita una riserva in favore dello Stato, dalla quale deriva un assoluto divieto all'iniziativa privata in questo campo. Bisogna però, tenere presente che, come affermato dalla Corte costituzionale⁵⁴, l'art 43 C. non deve essere letto isolatamente ma all'interno del sistema delle norme costituzionali, in particolare in riferimento all'art 41 C. in cui trova tutela la libertà dell'iniziativa economica privata. Infatti, proprio alla luce della relazione che intercorre tra queste due norme, si devono leggere i diversi interventi adottati dallo stato per la regolazione del mercato energetico.

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione il settore energetico presentava già una stratificazione normativa disorganica e complessa. Le reti di trasporto e di

⁵² Sul punto v. L. IMMÈ, *op. cit.*, pp. 25 ss.

⁵³ A. PREDIERI, *Collettivizzazione, municipalizzazione e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1960, pp. 57 ss.

⁵⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 11/1960.

distribuzione non erano ben sviluppate e risultavano poco efficienti, comportando disparità di trattamento all'interno del Paese, inoltre la produzione di energia veniva portata avanti da una stretta cerchia di imprenditori privati.

Una situazione simile apriva sempre più la strada a istanze sostenitrici di un maggiore intervento diretto dello stato che andasse a sostituire il controllo dei privati anche in base all'art. 43 C. Queste spinte si concretizzarono in diverse leggi adottate dal legislatore, tra le quali troviamo la l. 10 febbraio 1953, n. 136 con cui venne istituito l'Ente nazionale idrocarburi (ENI) e la l. 6 dicembre 1962, n. 1643 che istituì l'Ente nazionale energia elettrica (ENEL)⁵⁵ al quale vennero trasferite le imprese esercenti le industrie elettriche.

Negli anni Settanta, a causa della crisi petrolifera, anche il monopolio pubblico inizia a far emergere alcune debolezze; nascono nuove consapevolezze, tra cui la necessità di una maggiore promozione di un uso più efficiente dell'energia nonché di una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti energetici anche attraverso fonti alternative. Si devono però attendere circa dieci anni per una reale risposta da parte del legislatore che arriva con l'introduzione di un Piano energetico nazionale (PEN)⁵⁶ e con l'approvazione della legge n. 308 del 1982.

Con l'arrivo degli anni Novanta, anche grazie alle spinte comunitarie, inizia una fase di privatizzazione e liberalizzazione che porta alla conversione in S.p.A. di diversi enti operanti nel settore, tra cui ENEL e ENI. Dunque, l'obiettivo era quello di superare il monopolio pubblico e facilitare la concorrenza, rendendo libera l'attività di produzione di energia elettrica. Una delle misure adottate per rendere più efficiente la produzione di energia fu proprio la semplificazione delle procedure amministrative necessarie per l'avvio dell'attività; infatti, venne introdotta un'autorizzazione unica che comprendeva anche la valutazione d'impatto ambientale. Oggi invece per efficientare la produzione dell'energia, in questo caso rinnovabile, vedremo come non sia più sufficiente l'autorizzazione unica ma siano

⁵⁵ *Ex art. 1 l. 1643/1962 all'ENEL viene riservato l'esercizio all'interno del territorio nazionale delle «attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica». Inoltre, l'ente nazionale è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, subordinato alla vigilanza del Ministro per l'industria e il commercio e «svolge le proprie attività secondo le direttive di un Comitato di Ministri presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, da un Ministro».*

⁵⁶ Il PEN venne approvato con la delibera CIPE n. 243 del 4 dicembre 1981; ma solo con il secondo PEN adottato 10 agosto 1988 si otterranno risultati maggiormente significativi. Per l'attuazione del PEN del 1988 vennero adottate la l. n. 9 e n. 10 del 9 gennaio 1991. Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.*

necessarie ulteriori semplificazioni ma ancor di più la riorganizzazione della materia in generale, la quale si presentava già stratificata e disorganica alla nascita.

Il processo di decentramento, dovuto alla liberalizzazione del mercato energetico, non fu solo politico ma anche amministrativo.

A livello amministrativo questo processo era già iniziato da anni⁵⁷ ma si consolidò con la riforma del titolo V della Costituzione, in particolare dell'art 117 C., mediante la l. cost. n. 3/2001. Infatti, la disciplina del settore energetico originariamente costituiva una competenza esclusiva dello Stato, dunque le Regioni non avevano alcun potere amministrativo a riguardo ad eccezione di eventuali deleghe predisposte con legge statale.

La riforma del titolo V della Costituzione poneva al centro il principio di sussidiarietà, e proprio sulla base di quest'ultimo si fondavano le più ampie attribuzioni date alle autonomie locali. La legge, infatti, incide proprio sul riparto delle competenze legislative, inserendo all'interno del co. 3 dell'art 117 C. «la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia» che quindi assumono la qualifica di competenze concorrenti tra Stato e Regioni.

La suddetta disposizione può dar luogo a due interpretazioni⁵⁸: la prima, più rigida, ritiene tassativo l'elenco delle attività indicate, facendo ricadere le altre attività riguardanti il settore energetico come l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio, tra le competenze residuali affidate esclusivamente alle Regioni; la seconda interpretazione, approvata dalla stessa Corte Costituzionale⁵⁹, considera in modo più ampio l'indicazione del legislatore e quindi ricomprende in essa la disciplina dell'energia in generale.

Tale assetto delle competenze ha dato luogo più volte a controversie, alcune delle quali verranno trattate in seguito. Con la l. n. 239/2004, anche il legislatore ha tentato di chiarire e risolvere il rapporto tra Stato e Regioni in questo settore, ma senza grande successo; mentre, decisamente più incisive, sono le direttive comunitarie, come la direttiva 2009/28/CE, che impongono allo stato la

⁵⁷ Un primo timido decentramento verso le regioni fu avviato con la l. 308/1982 e con le leggi n. 9 e 10 del 1991. Ma solo con la legge Bassanini (l. 59/1997) le Regioni ottennero diverse funzioni amministrative nel settore.

⁵⁸ Cfr. S. EMPOLI - A. STERPA, *La Corte costituzionale e il federalismo energetico*, in *Federalismi.it*, 3, 2004.

⁵⁹ V. Corte Cost. sentt. 6, 7, 8 del 2004.

presentazione di un programma nazionale in materia, all'interno del quale spesso si possono trovare chiarimenti sul punto.

4.1. *Nozione di ambiente e tutela costituzionale*

Nella disciplina delle fonti di energia rinnovabile viene fatto spesso riferimento alla tutela ambientale; per comprendere a pieno che cosa effettivamente sia soggetto a tale tutela, occorre dunque soffermarsi sulla nozione stessa di «ambiente»⁶⁰.

Nella mancanza di una definizione unitaria fornita dal legislatore, la dottrina e la giurisprudenza hanno dato luogo a diverse proposte. Inizialmente, per rendere più agevole l'interpretazione della ingente legislazione ambientale si sono sviluppate la ricerca e l'elaborazione di una definizione omnicomprensiva. Accanto a quest'ultima si è comunque, presentata l'esigenza di individuare specifiche definizioni, ognuna delle quali tenesse in considerazione le peculiarità dei settori di intervento.

Secondo una parte della dottrina, tra cui Massimo Severo Giannini, la nozione di ambiente si presentava come la somma di tre settori rilevanti ossia⁶¹: la tutela del paesaggio, la tutela contro l'inquinamento dell'aria del suolo e dell'acqua nonché la tutela del territorio; l'insieme di questi tre settori dava luogo a tre distinte nozioni, rispettivamente: la nozione culturale, sanitaria e urbanistica.

L'impostazione pluralista è stata superata in seguito alla crescita dell'interesse della tutela ambientale sull'onda delle iniziative internazionali e comunitarie che hanno incrementato la produzione normativa nel settore, facilitando la trattazione sistematica delle questioni ambientali e della relativa disciplina da parte della dottrina e della giurisprudenza.

Sebbene il legislatore non avesse dato una precisa definizione del concetto di ambiente, risentì della spinta volta a una trattazione maggiormente sistematica della materia e in questo senso adottò diversi provvedimenti, tra cui la legge del 29 gennaio 1975 n. 5 con cui venne istituito l'ormai superato Ministero per i beni culturali e ambientali e la l. 8 luglio 1986, n. 349 per l'istituzione del Ministero dell'Ambiente.

⁶⁰ Cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Dike Giuridica, 2022, pp. 1863 ss.

⁶¹ Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, p. 15 ss.

Più incisivo fu l'apporto della giurisprudenza che era giunta all'affermazione di un diritto soggettivo ad un ambiente sano, inoltre significative furono le pronunce della Corte costituzionale che riconobbe nell'ambiente in generale «un diritto fondamentale della persona e un interesse fondamentale della collettività»⁶² oltre che un «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività»⁶³ a prescindere dal singolo settore considerato.

Ulteriore sostegno al concetto unitario di ambiente si ebbe con la riforma costituzionale del 2001, a seguito della quale venne espressamente menzionata all'interno della Costituzione «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»⁶⁴.

La giurisprudenza costituzionale in merito alla tutela ambientale ha sempre fatto riferimento agli artt. 9 e 32 Cost, oggi anche all'art. 41 C.

Attraverso il ricorso a questi ultimi vediamo riemergere l'impostazione pluralista oggi mitigata dalla recente riforma. Infatti, l'art. 9 C. si concentrava sulla tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio costituita da componenti ambientali e culturali⁶⁵; sulla base dell'art. 32 C. invece, la giurisprudenza costituzionale ha delineato il diritto ad un ambiente salubre. Ecco, dunque, che ritornano due dei tre settori individuati nella definizione di Giannini ossia la nozione culturale e sanitaria⁶⁶. Quindi risulta chiaro come una volta affermata una concezione unitaria dell'ambiente per rendere effettiva la sua tutela non si può fare a meno di tenere in considerazione la molteplicità dei settori compresi.

Infine, con la riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare dell'art 117 C., risulta più chiaro come l'attuazione di questa tutela spetti allo Stato e alle Regioni, avendo il primo competenza esclusiva circa «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»⁶⁷; le seconde, competenza concorrente, per «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali»⁶⁸. Sul punto vi sono diverse pronunce della Corte costituzionale, tra le quali meritano menzione la sentenza n. 80/2006 e la sentenza n. 443/2007 in cui si è precisato che la competenza ampia e generale dello stato possa legittimarsi

⁶² Corte Cost., 22 maggio 1987, n. 210.

⁶³ Corte Cost., 15 novembre 1988, n.1031.

⁶⁴ Art. 117, co.2, lett. s

⁶⁵ Corte Cost. sentenze n. 151/1986 e n. 183/2006.

⁶⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *op. cit.*

⁶⁷ Art. 117, co. 2, lett. s, Cost.

⁶⁸ Art. 177, co. 3, Cost.

anche attraverso disposizioni particolari e specifiche nel rispetto, però, dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

4.2. *La legge costituzionale n. 1/2022*

Il costituzionalismo ambientale ha iniziato a diffondersi globalmente negli anni 90' del secolo scorso, sull'onda delle iniziative internazionali che hanno iniziato a portare al centro del dibattito politico il tema della tutela ambientale.

La nostra costituzione, allora, richiamava l'ambiente in alcuni artt. come il 9 e il 32 C., ma senza conferire a quest'ultimo la centralità propria degli ultimi decenni. A rispondere a tale esigenza negli ultimi anni, era stata la giurisprudenza della Corte Costituzionale che già nel 2002, con la sentenza n. 407, tenendo conto della propria giurisprudenza nonché dell'evoluzione legislativa, aveva affermato che nell'ambiente doveva essere riconosciuto un valore costituzionalmente tutelato.

Solo l'11 febbraio 2022, con l'approvazione della legge costituzionale n.1 che ha apportato modifiche agli articoli 9 e 41 C., anche la Costituzione Italiana si è adeguata al costituzionalismo ambientale sempre più incisivo nei diversi paesi del mondo. La stessa modalità di approvazione della legge riesce perfettamente a rispecchiare l'attualità e la rilevanza del tema; infatti, quest'ultima ha ottenuto un'ampia maggioranza dei due terzi in tutte le fasi del procedimento fino a raggiungere quasi l'unanimità in sede di approvazione definitiva alla Camera con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti.

La modifica dell'art 9 C. è rilevante sotto diversi aspetti, anche alla luce delle considerazioni fatte precedentemente sullo stesso articolo; infatti, oggi l'art 9 C. non fa più riferimento solo al paesaggio e dunque alla nozione culturale dell'ambiente, ma consolida la concezione dell'ambiente come ampia e generale, richiamandone espressamente la tutela.

Se il richiamo esplicito all'ambiente può essere definito quasi scontato o quanto meno dovuto, data l'attuale consapevolezza della centralità della crisi climatica, a suscitare maggiore stupore in termini positivi è invece il riferimento all'interesse delle generazioni future.

Un simile riferimento sarà particolarmente rilevante e incisivo in quanto la successiva giurisprudenza e il legislatore dovranno tenerne conto in caso di bilanciamento con gli altri interessi.

Inoltre, l'interesse delle generazioni future è stato inserito nella nostra Costituzione proprio in riferimento all'ambiente, ammettendo che gli errori del passato e del presente, anche se talvolta impercettibili nell'immediato, possono recare gravi e irreparabili danni nel futuro. Infatti, spesso quando si prendono in considerazione le misure necessarie per far fronte alla crisi climatica, la tendenza è quella di arrestarsi di fronte ai costi e ai sacrifici che queste comportano facendo prevalere gli interessi economici delle generazioni attuali; dunque, tenere in considerazione anche l'interesse delle generazioni future non solo può cambiare prospettiva e sbloccare azioni più coraggiose, ma rende ancora più evidente quanto l'interesse umano e il benessere ambientale siano strettamente connessi l'uno all'altro⁶⁹.

La seconda modifica apportata dalla l. cost. 1/2022 riguarda l'art 41 C. e si muove in una duplice direzione; infatti, da un lato introduce un nuovo limite all'iniziativa economica, dall'altro aggiunge un nuovo possibile fine che l'attività economica pubblica e privata possono seguire⁷⁰. Rispetto al primo fattore è quindi evidente come l'ambiente ricopra una posizione privilegiata rispetto all'economia che spesso rappresenta un ostacolo; certo è che un conto è l'apposizione di un principio nella Costituzione, tutt'altro è la sua realizzazione. La libertà di iniziativa economica rimane un principio fondamentale e indispensabile per permettere al mondo di continuare ad evolversi e oggi sembra che il marchio *green* stia dando luogo a una vera e propria rivoluzione industriale.

Quindi, risulta ormai cambiato il rapporto tra lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente, i quali non si presentano più come antitetici ma legati e realizzabili mediante politiche di sviluppo comuni; in questo senso nel nuovo art 41 C. si può facilmente riconoscere l'influenza del *Green deal* europeo⁷¹.

Sebbene la recente riforma costituzionale abbia riscontrato un forte sostegno da parte dell'opinione pubblica, gli occhi più attenti degli esperti hanno mosso diverse critiche più o meno condivisibili nei confronti di quest'ultima.

⁶⁹ Cfr. B.L. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2022, 2.

⁷⁰ V. R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2022, 1.

⁷¹ Sul punto v. M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2022, 24.

Poco convincente è stata la critica sull'intangibilità dei principi fondamentali della Costituzione. Anzitutto, non si tratta della prima volta in cui questi ultimi vengono modificati, basti pensare all'art 10 C.⁷²; inoltre, come il Professor Bifulco ha fatto notare⁷³, la *sedes materiae* in cui inserire la tutela ambientale nella Costituzione, non poteva che essere l'art. 9. Tale riforma, per giunta, dimostra la capacità della Costituzione di evolversi ed adattarsi alle nuove esigenze rimanendo attuale.

Un'altra critica mossa da una parte della dottrina⁷⁴ ritiene superflua la riforma in quanto non andrebbe ad aggiungere nulla a quanto già previsto dalla giurisprudenza costituzionale. Questa tesi risulta poco condivisibile poiché l'esplicitazione all'interno del testo stesso della Costituzione non solo può consolidare la giurisprudenza della Corte, ma può anche costituire una chiara risposta del nostro ordinamento rispetto ad un tema oggi più centrale che in passato.

Da ultimo, risulta controversa anche la critica in merito alle possibili conseguenze negative rispetto al rapporto con il paesaggio. In particolare, si ritiene che in seguito alla riforma possa essere subordinata la tutela paesaggistica a favore della diffusione di impianti di energia FER⁷⁵.

5. La legislazione interna per la promozione delle energie rinnovabili

Una delle strategie adottate dal nostro ordinamento per promuovere ed incentivare la produzione di energie rinnovabili è da tempo quella della semplificazione dei procedimenti amministrativi per le autorizzazioni.

La velocizzazione e lo snellimento delle procedure per le autorizzazioni alla costruzione o al mantenimento degli impianti FER è stata pacificamente necessaria negli ultimi anni, in particolare alla luce delle spinte internazionalistiche e comunitarie che ripongono sempre più attenzione alla questione climatica.

Tuttavia, la semplificazione non rende necessariamente un procedimento agevole e snello. Infatti, le semplificazioni, sebbene adottate con le migliori intenzioni, se non dotate della necessaria sistematicità e chiarezza, rischiano di dare

⁷² L. cost. n. 1/1967.

⁷³ Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*

⁷⁴ Ad es. v. G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, pp. 1 ss.

⁷⁵ V. *infra*, al Capitolo IV, paragrafo 1.

luogo ad una intricata sovrapposizione di norme con la conseguenza di rendere la materia ancora più complessa e incerta.

La prima norma di riferimento, indicante le procedure amministrative per l'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, è il d. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, adottato in attuazione della direttiva 2001/77/CE circa la promozione dell'energia elettrica prodotta da FER nel mercato interno dell'elettricità. Precisamente, con l'art 12 si è introdotta l'autorizzazione unica (in acronimo "AU") che oggi costituisce il regime ordinario degli impianti, fatti salvi i regimi semplificati. Se oggi l'AU rappresenta in certo senso il regime più gravoso, al momento della sua introduzione era percepita come una semplificazione; infatti, quest'ultima prevede un'unica autorizzazione con cui si legittima non solo la costruzione dell'impianto e le relative opere di connessione ma anche il suo esercizio. Inoltre, ricomprende: la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere, le autorizzazioni ambientali (la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale) ove richieste, nonché l'autorizzazione paesaggistica e ogni altra autorizzazione necessaria.

Con il d. lgs n. 387/2003, si auspicava il raggiungimento del 17% di produzione di energia rinnovabile richiesto dalla CEE; tale risultato non venne raggiunto anche a causa dell'allungamento dei tempi per l'emanazione delle Linee Guida nazionali che avrebbero regolato l'inserimento degli impianti nel territorio e permesso alle Regioni di attuare i poteri a loro conferiti a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

L'approvazione delle Linee guida nazionali arriva dopo sette anni, il 10 settembre 2010, con decreto ministeriale del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, previa approvazione della Conferenza unificata.

L'adozione delle Linee guida era prevista all'art. 12, co. 10 del d. lgs. 387/2003 che, come abbiamo detto, dava attuazione alla direttiva 2001/77/CE; va però ricordato che, nel frattempo, la direttiva 2001/77/CE come anche la direttiva 2003/30/CE erano state abrogate e sostituite dalla direttiva 2009/28/CE che verrà successivamente attuata nel nostro ordinamento con il d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

Le linee guida si dimostrano particolarmente utili poiché presentano un riassunto delle diverse tipologie di impianto e indicano i regimi a cui possono essere sottoposte. Nonostante ciò, avrebbero bisogno di una revisione a causa delle numerose recenti modifiche normative e dei nuovi regimi applicabili; infatti, al loro interno si menziona la Dichiarazione di inizio attività, che, in materia di impianti FER, è stata sostituita dal regime della Procedura abilitativa semplificata⁷⁶.

La qualificazione giuridica delle Linee guida è stata particolarmente dibattuta e si è rivelata centrale nella risoluzione di diverse questioni costituzionali circa il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in particolare rispetto alla costituzionalità o meno di alcune leggi regionali riguardanti la promozione di energia rinnovabile.

Inizialmente la dottrina ha ritenuto che il testo, approvato dalla Conferenza unificata, avrebbe avuto il valore di «intesa» tra lo Stato e le autonomie regionali e locali in base all'art. 9 del d. lgs. n. 281/1997; dunque, in quanto non considerata come norma di legge, a *fortiori* non avrebbe potuto costituire una norma interposta in un giudizio di legittimità costituzionale e i principi contenuti al suo interno non avrebbero potuto definire il riparto delle competenze concorrenti in materia ex art. 117 co. 3 della Costituzione.

Successivamente, a chiarire la questione, è stata la stessa Corte Costituzionale con diverse pronunce. Infatti, in primo luogo la Corte ha chiarito che il d. m. 10 settembre 2010 rispecchia gli indici sostanziali che la costante giurisprudenza della stessa Corte richiede per la qualificazione degli atti come regolamenti⁷⁷.

In secondo luogo, ha precisato che le Linee guida disciplinano in via generale e astratta il procedimento di autorizzazione per gli impianti FER e la soggezione alla disciplina di tutti i soggetti pubblici e privati interessati⁷⁸.

Da ultimo, ha specificato che, sebbene le fonti secondarie come i regolamenti, laddove considerati autonomamente, non possano rivestire il ruolo di norma interposta, diversamente avviene nei casi in cui tale normativa vada a integrare, «in ambito esclusivamente tecnico» la norma primaria che ad essa rinvia⁷⁹.

⁷⁶ Sul punto v., *infra*, al Capitolo III, paragrafo 1.

⁷⁷ Corte Cost. sentt. nn. 274/278 del 2010.

⁷⁸ Corte Cost. sent. n. 275/2011.

⁷⁹ Corte Cost. sent. n. 11/2014. Sul punto v. L. IMMÈ, *op. cit.*, pp. 67 ss.

Come anticipato, in attuazione della direttiva 2009/28 CE, è stato adottato d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28, il quale ancora oggi è una norma fondamentale per la disciplina dei procedimenti di autorizzazione degli impianti, ma anche per gli incentivi e i procedimenti ripristinatori e sanzionatori circa la decadenza o la riduzione della tariffa incentivante. La norma ha introdotto la procedura abilitativa semplificata (nel prosieguo anche “PAS”) ossia il procedimento abilitativo semplificato che ha sostituito la DIA nell’ambito delle fonti rinnovabili.

Nel corso degli ultimi tre anni si sono susseguiti, uno dopo l’altro, una serie di decreti che hanno modificato il d. lgs. 28/2011, al fine di semplificare ulteriormente la procedura.

Il primo «decreto semplificazioni» è il d. l. 16/07/2020 n. 76⁸⁰ recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali, con il quale si è introdotto il regime della Dichiarazione di inizio lavori asseverata (di seguito anche “DILA”).

Successivamente si trova il d. lgs. 8/09/2021 n. 199 che dà attuazione alla direttiva UE 2018/2001. La previsione più importate del decreto è stata l’imposizione alle regioni di definire esplicitamente non solo le aree non idonee ma anche le aree idonee per l’installazione di fonti rinnovabili; tale definizione dovrà avvenire sulla base di principi e criteri omogenei per tutto il territorio nazionale.

Tra le altre interessanti innovazioni introdotte dal decreto vi è anche l’introduzione di una piattaforma unica digitale, gestita dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), che permette la presentazione delle istanze per la realizzazione degli impianti rinnovabili.

Ulteriori modifiche sono state introdotte dal d. l. n. 77/2021⁸¹, e dal d. l. n. 17/2022⁸² il quale ha ampliato le aree classificate come idonee in base al d. lgs. 199/2021 e ha esteso le semplificazioni per l’installazione di impianti solari, fotovoltaici e termici sugli edifici anche al di fuori degli specifici criteri richiesti precedentemente con la sola eccezione di quelli che ricadono in aree o immobili vincolati e che sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica.

⁸⁰ Convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020.

⁸¹ Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021.

⁸² Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 34/2022.

Gli ultimi decreti ad apportare modificazioni prima del d. l. n. 13/2023, di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo, sono stati il d. l. n. 21/2022 e il d. l. n. 50/2022⁸³, noto come “decreto aiuti”.

Infine, le ultime due norme rilevanti in materia di autorizzazioni per la costruzione o per il mantenimento degli impianti FER sono: il D.P.R. del 6 giugno 2001 n. 380 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 19 maggio 2015 che ha portato all’approvazione del modello unico per la realizzazione, la connessione e l’esercizio di piccoli impianti fotovoltaici integrati sui tetti degli edifici cercando di semplificare la procedura in particolare per gli impianti domestici.

5.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): Rivoluzione verde e transizione ecologica

Per quanto riguarda la disciplina interna, meritano una considerazione a parte il Piano nazionale di ripresa e resilienza (noto come “PNRR”) e il recente d. l. 24 febbraio 2023 n. 13⁸⁴, adottato per la sua attuazione. Il PNRR è il piano con cui il nostro ordinamento si è impegnato ad impiegare i fondi del *Next generation Eu*, ossia il programma di ripresa e rilancio economico adottato dall’UE per superare i danni causati dalla pandemia da Covid-19. Il Piano, approvato dalla Commissione europea nel giugno 2021, è composto da sei missioni, suddivise in componenti, ognuna delle quali prevede diverse misure per la propria attuazione, tra cui investimenti finanziari o riforme normative, caratterizzate da scadenze trimestrali da rispettare nel corso degli anni fino al 2026. Per regolare la redazione, l’attuazione e le risorse dei PNRR, l’UE ha adottato il regolamento 2021/241 che prevede l’obbligo di investire almeno il 37% delle risorse ricevute, in misure per l’ambiente e il clima; invece, a livello nazionale, l’Italia ha predisposto diversi organi e norme ad hoc per attuare tempestivamente gli interventi in agenda⁸⁵.

La Missione del PNRR che rileva in questa sede è la seconda (M2) definita «Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica», precisamente la sua seconda

⁸³ Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 91/2022.

⁸⁴ Convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.

⁸⁵ Tra i provvedimenti adottati: d. l. n. 173/2022 con cui è stata introdotta la figura di Ministro del PNRR.

componente (C2) intitolata «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile».

Gli obiettivi che questa missione intende realizzare sono diversi e dimostrano come i temi dell'ambiente e del clima costituiscano un pilastro del Piano stesso; infatti, ad oggi non c'è programma rivolto al futuro in cui non si riconosca la centralità dell'energia rinnovabile e la sua connessione con lo sviluppo e il benessere della società. Dunque, la missione, coerentemente rispetto agli obiettivi comunitari e nazionali di decarbonizzazione, prevede tra gli altri: l'aumento della produzione di energia rinnovabile; il miglioramento della resilienza a fenomeni climatici estremi innegabilmente sempre più frequenti, nonché la promozione di trasporti locali maggiormente sostenibili in modo da ridurre l'inquinamento dell'aria.

Per la M2C2 sono stati stanziati 23,78 miliardi di euro, in particolare per l'aumento della produzione di energia rinnovabile sono previsti 5,9 miliardi di euro suddivisi in quattro diversi investimenti.

Il primo investimento (1,1 miliardi di euro) si concentra sullo sviluppo del settore agro-voltaico; infatti, dal settore agricolo proviene il 10% delle emissioni di gas serra europee. Il rapporto tra il settore agricolo e la costruzione di impianti di energia rinnovabile in particolare fotovoltaica è complesso e dà luogo a diverse questioni che verranno affrontate in seguito⁸⁶.

Il secondo investimento (2,2 miliardi di euro) promuove la realizzazione di comunità energetiche previste dalla direttiva RED II⁸⁷. Le comunità energetiche possono essere considerate come associazioni non solo tra i cittadini, in quanto includono anche le pubbliche amministrazioni locali e le piccole-medie imprese che decidono collaborare con l'obiettivo di produrre e consumare energia da fonti rinnovabili tra loro. Quindi, mediante le comunità energetiche, si crea una rete decentralizzata caratterizzata dalla partecipazione attiva di ogni componente, garantendo la riduzione dello spreco energetico senza ricorrere all'utilizzo dei combustibili fossili.

Il terzo investimento (0.68 miliardi di euro) promuove lo sviluppo di impianti di energia rinnovabile innovativi *onshore* e *offshore*. Il campo della ricerca è fondamentale, infatti una delle problematiche legate alle fonti di energia rinnovabile

⁸⁶ V. *infra*, Capitolo IV, paragrafo 2.

⁸⁷ V. *supra*, al paragrafo 1.

spesso riguarda l'efficienza degli impianti che può essere migliorata solo attraverso nuove tecnologie. Inoltre, la ricerca potrebbe portare a risultati convenienti anche dal punto di vista paesaggistico in quanto impianti particolarmente più efficienti in termini di produzione di energia permetterebbero di avere potenzialmente più energia con meno impianti dislocati sul territorio e quindi un minore impatto sul paesaggio⁸⁸. Sebbene più volte il Piano riconosca, come in questo caso, ma anche nelle dichiarazioni ad esso connesse, l'importanza della ricerca, appare deludente il fatto che tra i quattro investimenti della M2C2, quest'ultimo abbia la minore quantità di fondi destinati.

L'ultimo investimento (1,92 miliardi di euro) si concentra sullo sviluppo del biometano che risulta particolarmente interessante per l'implementazione dell'economia circolare. Infatti, il biometano viene ricavato dai residui organici e l'economia circolare si basa proprio sul riutilizzo.

La particolarità del PNRR però, non è data dagli obiettivi, infatti nel corso degli anni sono ormai diversi i piani che sono stati presentati ognuno con obiettivi sempre più ambiziosi; ciò che rende maggiormente interessante il PNRR è l'esplicita previsione di riforme da adottare per efficientare l'implementazione di questi interventi entro tempi rigidamente prestabiliti.

Particolarmente rilevante in questa sede è la riforma 1.1 con cui si prevede la «semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, un nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e la proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno».

Per l'attuazione del PNRR è stato approvato il d. l. 24 febbraio 2023 n. 13, del quale rilevano in materia di energia rinnovabile principalmente il Capo VIII, art. 41 che ha apportato semplificazioni per lo sviluppo dell'idrogeno verde e il Capo X, artt. 47 e 49. In generale la tendenza del legislatore è quella di ridurre i tempi delle diverse procedure, rendere più stringente e proattiva l'attività degli enti competenti nonché aumentare le soglie di produzione di energia al di sopra delle quali sono richiesti procedimenti più gravosi.

⁸⁸ Per un'analisi più approfondita sul rapporto tra gli impianti di energia rinnovabile e il paesaggio v. *infra*, al Capitolo IV, paragrafo 1.

6. *Assetto delle competenze Stato-Regioni e riparto delle funzioni amministrative*

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'elenco di cui all'art. 117 Cost. non ricomprendeva l'energia, tra le materie oggetto di competenza legislativa concorrente. Dunque, in base al criterio di riparto delle competenze legislative precedente, la disciplina legislativa e i poteri amministrativi in materia energetica spettavano esclusivamente allo Stato.

Sebbene le Regioni fossero state escluse dalla distribuzione delle competenze in tale materia, si era sviluppata una prassi per cui queste ultime esercitavano ugualmente potestà legislative e amministrative. Tali potestà venivano acquisite indirettamente attraverso l'esercizio di altre competenze loro proprie e in qualche modo connesse alla produzione energetica, ad esempio, in ambito agricolo o urbanistico. Una simile attività da parte delle Regioni diede naturalmente luogo a diversi conflitti di attribuzione tra Stato e Regione, di cui si dovette occupare la Corte Costituzionale.

Si vennero, dunque, a creare una serie di precedenti giurisprudenziali che mostravano l'inadeguatezza della distribuzione delle competenze in materia, tanto che, con la l. Cost. 3/2001, il legislatore colse l'occasione per revisionarla.

Oggi, infatti, la disciplina dei procedimenti di abilitazione per gli impianti FER viene ricompresa nella competenza circa la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» affidata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni all'art. 117, co. 3, Cost.; dunque, l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 assume la «natura di principio fondamentale», rispetto al quale le Regioni saranno tenute ad osservare i principi fondamentali⁸⁹. Infatti, alcuni principi del suddetto articolo non permettono eccezioni a livello nazionale poiché rappresentano il bilanciamento tra l'interesse ambientale e la necessità di garantire la produzione di energia⁹⁰, oltre ad individuare il punto di equilibrio tra lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la tutela del territorio del paesaggio e della biodiversità⁹¹.

⁸⁹ Consiglio di Stato n. 8633/2021. Cfr. G. SPINA, *Autorizzazioni rinnovabili e compatibilità paesaggistica: le recenti indicazioni della giurisprudenza tra normative statali e regionali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2022, 7, pp. 489-499.

⁹⁰ Sul punto v. Corte Cost., sent., n. 86/2019.

⁹¹ Sul punto v. Corte Cost., sent., n. 46/2021.

Tra i principi fondamentali della materia, il cui rispetto è tenuto dalle Regioni, rientrano anche le Linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010, le quali costituiscono in alcuni settori il completamento della normativa primaria⁹².

Bisogna però considerare che la gestione della materia energetica, necessitando del costante bilanciamento con altri principi fondamentali, risulta ancora più complessa rispetto ad altre competenze concorrenti. Infatti, quest'ultima spesso si intreccia con altre competenze concorrenti, come il governo del territorio, e con competenze esclusive dello stato, come la tutela ambientale. Tali peculiarità hanno portato la Corte Costituzionale a ridimensionare i confini dei possibili interventi regionali a vantaggio dello Stato, verso una gestione della materia maggiormente uniforme a livello nazionale.

La complessità della materia si traduce inoltre in difficoltà organizzative date dalla compresenza di interessi in conflitto tra loro. Infatti, le competenze statali nella prassi richiedono il coinvolgimento non solo di diversi Ministeri come quello dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente, dei Beni e delle Attività Culturali, ma anche di altre amministrazioni ministeriali anche se non direttamente incaricate per il governo del settore.

In particolare, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. 1° marzo 2021, n. 22, molte delle competenze precedentemente proprie del Ministero dello Sviluppo economico sono state attribuite al Ministro della transizione ecologica, prima Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Uno dei fattori che ha contribuito a complicare il riparto delle funzioni amministrative, è il processo di liberalizzazione del settore energetico che ha inciso in particolare sull'articolazione orizzontale delle funzioni stesse. Infatti, a seguito del processo di liberalizzazione si è realizzata la separazione delle diverse fasi della catena produttiva dell'elettricità e la distribuzione delle relative funzioni a diversi organismi.

Tra questi organismi vi sono il Gestore dei servizi energetici S.p.A. (GSE)⁹³, il quale svolge un ruolo di particolare rilevanza rispetto all'implementazione della

⁹² In tal senso Corte Cost., sentt., nn. 86/2019 e 77/2022.

⁹³ Sul ruolo del GSE vedi, *infra*, al Capitolo II, paragrafo 6.

produzione di energia di fonti rinnovabili, il Gestore dei mercati energetici S.p.A.⁹⁴ (GME) nonché Terna S.p.A.⁹⁵.

Altre funzioni sono state delegate all'autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), che interviene mediante sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi minimi di immissione per le FER. Da ultimo, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – Enea, svolge un ruolo importante, occupandosi in particolare di ricerca nel settore e attività di controllo e monitoraggio.

6.1. *La posizione degli enti locali rispetto alla transizione energetica*

Nel processo di transizione energetica non si può trascurare il ruolo delle autonomie locali, le quali ricoprono una posizione rilevante rispetto alle diverse procedure di abilitazione degli impianti FER, in particolare per quelli di dimensioni più modeste.

Purtroppo, non raramente, gli enti locali risultano non preparati o attrezzati per far fronte, in modo efficiente e tempestivo, alla conduzione di tali procedimenti che, sebbene semplificati, continuano ad essere complessi dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa.

Infatti, è pacifico che i numerosi recenti interventi normativi abbiano segnato un progresso rispetto alla semplificazione procedimentale, rendendo possibile un sostanziale acceleramento dei relativi tempi; nonostante ciò, si riscontra spesso una minore attenzione circa le effettive risorse economiche ma anche organizzative, a disposizione degli enti che concretamente devono attuare tali procedimenti. Una simile mancanza ha contribuito a far sì che, in diversi casi, l'attuazione dei procedimenti da parte delle Regioni fosse tardiva o lacunosa e diventasse spesso oggetto del giudizio della Corte Costituzionale.

⁹⁴ Il GME si occupa in particolare dell'organizzazione delle sedi di contrattazione dei certificati verdi e dei titoli di efficienza energetica. Sul punto v. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*. V ed. Giappichelli, 2021, pp. 480 ss.

⁹⁵ Terna S.p.A. è incaricata degli oneri di sviluppo della rete e allacciamento della stessa. Sul punto v. G. ROSSI, *op. cit.*

Questa situazione, dunque, talvolta finisce per tradursi in una minore disponibilità da parte delle istituzioni locali in merito allo sviluppo di nuovi impianti⁹⁶.

Infatti, ad esempio, in Molise l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. 9 dicembre 2019, n. 17 è stata accolta con una sentenza manipolativa sostitutiva⁹⁷; in Friuli-Venezia Giulia, l'art. 4 co. 17 e 18 lett. a, d, f, della L.R. 2 novembre 2021, n. 16, sono stati dichiarati incostituzionali⁹⁸. Altre volte, invece, l'attuazione del procedimento avviene in modo tardivo ed incompleto come nel caso della Regione Sardegna rispetto all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) che è arrivata solo nel 2021, con quattro anni di ritardo⁹⁹.

Tale scenario evidenzia la necessità di interventi nazionali di diversa natura, i quali riescano ad incentivare le stesse autonomie locali ad attuare più efficacemente le semplificazioni e le modifiche che riguardano i procedimenti autorizzativi per gli impianti FER. Infatti, questi procedimenti sono indispensabili per realizzare gli impianti di cui il nostro Paese ha sempre più bisogno per raggiungere una maggiore autonomia energetica nel rispetto dell'ambiente; ciò non permette di trascurare il fatto che l'opacità dell'*iter* abilitativo, i suoi tempi oltre alla concreta possibilità di ottenere l'autorizzazione finale, costituiscono i fattori principali dello scoraggiamento degli investitori del settore.

Tenuti in considerazione questi elementi, appare più chiara la tendenza dello Stato ad applicare il proprio potere sostitutivo oltre alla direzione di accentramento e riduzione della discrezionalità degli enti locali che ha caratterizzato gli interventi normativi più recenti, come la previsione del d.lgs. n. 199/2021 circa la determinazione delle aree idonee e non idonee¹⁰⁰.

In conclusione, è ormai pacifico che il quadro delle fonti e dei principi in questa materia sia particolarmente complesso e in costante evoluzione.

⁹⁶ Cfr. S. LAZZARI, *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 5, pp. 643-645.

⁹⁷ Cfr. Corte Cost., sent. n. 53/2021.

⁹⁸ Cfr. Corte Cost., sent. n. 216/2022.

⁹⁹ Per altri esempi v. S. LAZZARI, *op. cit.*

¹⁰⁰ Il d. lgs. n. 199/2021 ha indicato che i principi e i criteri omogenei circa l'individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti FER, debbano essere stabiliti attraverso uno o più decreti adottati dal Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Sul punto v. S. LAZZARI, *op. cit.*

Nel presente capitolo si è cercato di presentarlo brevemente, analizzando i suoi tratti principali; in questo modo, si avranno gli strumenti necessari per procedere nei prossimi capitoli alla disamina delle singole procedure di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile e delle numerose questioni che da queste derivano.

Capitolo II

IL REGIME ORDINARIO

SOMMARIO: 1. Il concetto di “Fonti di Energia Rinnovabile”. – 2. Autorizzazione Unica (AU): natura giuridica e contenuto. – 2.1. Il procedimento dell’autorizzazione unica. – 2.2. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di AU. – 3. Il ruolo della Conferenza di servizi. – 4. Valutazione di impatto ambientale (VIA): struttura, funzioni e profili organizzativi. – 4.1. Il procedimento e l’efficacia della valutazione di impatto ambientale. – 4.2. Il rapporto tra la valutazione di impatto ambientale e l’autorizzazione unica. – 5. Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR). – 5.1. Titolarità del potere di adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale: il rapporto tra PAUR e VIA. – 6. Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE): istituzione e natura giuridica. – 6.1. I poteri di controllo esercitati dal GSE.

1. *Il concetto di “Fonti di Energia Rinnovabile”*

Prima di procedere con la trattazione dei diversi procedimenti di autorizzazione degli impianti FER, è utile soffermarsi sul concetto stesso di “Fonti di Energia Rinnovabile”, in modo da comprendere a pieno le loro caratteristiche e potenzialità.

L’ingegneria energetica definisce “Fonti di Energia Rinnovabile” quelle forme di energia che, grazie alle loro proprietà intrinseche, si rigenerano e non pregiudicano le risorse naturali con il loro utilizzo a danno delle generazioni future.

In realtà, anche i combustibili fossili possono rigenerarsi in natura ma, a differenza delle fonti di energia rinnovabile, questi ultimi richiedono scale temporali molto elevate e sproporzionate rispetto alla vita umana, per questo motivo non vengono classificati come “rinnovabili”.

Le energie rinnovabili vengono anche definite “alternative” in quanto sono in grado di sostituire l’utilizzo del carbone, gas naturale e petrolio; inoltre, a differenza di questi ultimi, quasi tutte hanno la particolarità di non immettere nell’atmosfera sostanze inquinanti e climalteranti come la CO₂.

È però necessario precisare una sottile differenza tra le due definizioni di energia “rinnovabile” e “alternativa”; infatti, fonti di energia alternative sono tutte le fonti di energia “non fossili” quindi diverse dal carbone e dagli idrocarburi. Dunque, tra le energie alternative si può annoverare anche l’energia nucleare di cui si è molto discusso negli ultimi anni e sulla quale ci soffermeremo in seguito¹⁰¹.

¹⁰¹ V. *infra*, al Capitolo IV, paragrafo 4.

Un'altra definizione, che oggi viene spesso richiamata in materia, è quella di “energia sostenibile”; quest'ultima pone l'accento sulle modalità di produzione e di uso della stessa in modo efficiente, promuovendo lo sviluppo sostenibile.

Si parla fonti di energia sostenibile quando il tema energetico si intreccia con la problematica del riscaldamento globale e delle emissioni di gas serra; infatti, nonostante la complessità delle procedure di verifica delle effettive emissioni della filiera di produzione energetica, è dimostrato che tali fonti non contribuiscono all'aumento dell'effetto serra come i combustibili fossili.

Il riferimento normativo italiano per la definizione di fonti di energia rinnovabile è il d.l. 16 marzo 1999, n. 79, art. 2, n. 15, il quale considera come rinnovabili: «il sole, il vento, le risorse idriche, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione in energia elettrica dei prodotti vegetali o dei rifiuti organici e inorganici». In base a tale classificazione, dunque possono essere classificate come rinnovabili: «l'energia geotermica, l'energia idroelettrica, l'energia marina o mareomotrice (ad es. correnti, onde, maree), energia a gradiente salino (osmotica), energia talassotermica (OTEC), energia solare (termica, termodinamica, fotovoltaica), energia eolica, energia da biomasse e biocarburanti (Agroenergie), energia da acqua di falda»¹⁰².

Le FER vengono inoltre, distinte in fonti rinnovabili “classiche”, tra le quali si trovano principalmente quella idroelettrica e geotermica, e le fonti rinnovabili “nuove” che ricomprendono ad esempio l'energia solare ed eolica.

Da ultimo, il Gestore dei Servizi Energetici evidenzia la differenza tra “fonti programmabili” e “fonti non programmabili”; questa distinzione fa riferimento alla possibilità di riuscire a programmare o meno l'energia a seconda della richiesta.

Le fonti rinnovabili ricomprese tra le fonti programmabili non sono numerose e includono gli impianti idroelettrici a serbatoio o a bacino e le biomasse; invece, la maggior parte delle fonti rinnovabili come l'energia eolica, fotovoltaica e idroelettrica fluente, rientrano tra le fonti non programmabili.

Proprio la difficoltà e talvolta l'impossibilità di programmare l'energia rinnovabile sono tra i principali ostacoli per la diffusione di quest'ultima. Questo aspetto, infatti porta a creare incertezza e diffidenza nel promuovere un sistema energetico interamente basato sulle energie rinnovabili, e induce a considerare le

¹⁰² Cfr. F. ARECCO - G. DALL'0', *Energia sostenibile e fonti rinnovabili*, Ipsoa, 2012.

stesse solo come fonti di energia integrative e ausiliarie rispetto al combustibile fossile. Tuttavia, è sempre più evidente che data la disponibilità limitata dei combustibili fossili, in futuro a dare maggiore sicurezza saranno al contrario le FER, le quali grazie allo sviluppo della costante ricerca in materia, ad oggi, dispongono di tecnologie di stoccaggio sempre più efficienti, che permettono di migliorare la programmabilità dell'energia rinnovabile in base alle richieste.

Le principali fonti da cui si produce energia rinnovabile in Italia sono quella solare, idroelettrica ed eolica; altre risorse, seppur di minore rilevanza nel nostro Paese, sono il calore della terra, il moto ondoso e i biocombustibili¹⁰³.

La produzione di energia rinnovabile varia in base alle caratteristiche del territorio. Da ciò consegue che l'idroelettrico sarà più diffuso dove c'è una maggiore concentrazione di corsi d'acqua vicino a forti pendenze, come nelle Alpi e in parte negli Appennini; il fotovoltaico, invece, nelle aree con maggiore esposizione al sole, come nell'Italia meridionale; mentre, l'eolico nelle zone più ventilate, come le isole o la costa occidentale.

Se la maggior parte dei corsi d'acqua idonei allo sviluppo di energia idroelettrica sono già stati sfruttati, un grande potenziale rimane per l'eolico e soprattutto il fotovoltaico. Queste ultime, infatti, sono le fonti maggiormente cresciute negli ultimi anni¹⁰⁴ e continueranno a crescere secondo gli obiettivi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (in acronimo "PIENEC")¹⁰⁵.

2. Autorizzazione unica (AU): natura giuridica e contenuto

La trattazione dei diversi procedimenti di autorizzazione per la realizzazione degli impianti di fonti di energia rinnovabile deve iniziare dall'autorizzazione unica (di seguito richiamata anche con l'acronimo "AU"), introdotta nel 2003 con il d.lgs. n. 387 all'art.12.

Originariamente, la costruzione di impianti FER richiedeva il conseguimento di numerosi atti a carattere autorizzatorio; in particolare erano previsti diversi apparati, specializzati in materia, che si occupavano di gestire il rapporto tra l'ambiente e il settore energetico, ognuno dotato di proprie competenze. Un simile assetto

¹⁰³ Cfr. *Energia da fonti rinnovabili in Italia - Rapporto Statistico*, reperibile nella sezione "statistiche" in www.gse.it.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Il testo integrale del PIENEC è reperibile in www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC.

organizzativo implicava che, per l'installazione degli impianti, si dovessero intraprendere diversi procedimenti amministrativi indipendenti tra loro; un'ulteriore conseguenza era la sussistenza di un ipotetico diritto di veto in capo ad ogni autorità a cui erano state assegnate attribuzioni in materia, rendendo ogni procedimento un nuovo ostacolo per la concretizzazione del progetto. Inoltre, il susseguirsi di diversi procedimenti faceva sì che le verifiche a cui il progetto era sottoposto non avvenissero simultaneamente, ma in momenti diversi nel tempo, rallentando ulteriormente l'*iter* per giungere all'installazione.

Questo sistema era sconveniente, oltre che per i lunghi tempi, anche dal punto di vista dell'efficienza economica, in quanto richiedeva l'intervento ripetuto delle stesse autorità, le quali invece di considerare in un'unica sede tutti gli interessi in gioco, intervenivano nel valutarne uno solo alla volta¹⁰⁶.

Dunque, non stupisce che un simile assetto della disciplina avesse suscitato non poche perplessità che si erano tradotte in diverse critiche. Specificamente, si sottolineava l'assenza di una logica e comprovata correlazione tra una concreta tutela dei diversi interessi pubblici e la presenza di procedimenti autorizzativi autonomi e separati; infatti, non si individuavano ragioni in grado di escludere che un simile risultato si potesse ottenere anche mediante un'autorizzazione unica. Per di più, l'esigenza di garantire il bilanciamento dei diversi interessi pubblici, anche mediante la semplificazione procedimentale era in linea con il dettato dell'art 97 C., dal quale si riscontrava l'intenzione di deregolamentare e semplificare il procedimento amministrativo in relazione al principio di buona amministrazione¹⁰⁷.

Non bisogna infatti tralasciare il principio di efficienza o di buon andamento, il quale suggerisce che, ove la tutela degli interessi possa essere ugualmente realizzata con un procedimento più semplice, che richieda un minore impiego di mezzi, quest'ultimo deve essere preferito al procedimento più complesso e dispendioso.

Considerati tutti questi fattori, in aggiunta al crescente interesse per l'incremento della produzione di fonti di energia rinnovabile, appare ancora più lineare e adeguata la decisione del legislatore di semplificare la procedura e introdurre l'autorizzazione unica attraverso l'adozione del d. lgs. n. 387/2003.

¹⁰⁶ Tale aspetto riguardava in particolare gli enti locali, ai quali erano assegnate specifiche attribuzioni circa la tutela degli interessi relativi ai beni ambientali. Sul punto v. PERICU G., *Emergenza e composizione dei vari interessi concorrenti nelle vicende energetico ambientali*, in AA. VV., *Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Milano, 1988.

¹⁰⁷ Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.*, pp. 128 ss.

L'AU è disciplinata all'art. 12, d. lgs. n. 387/2003 e viene applicata ad esempio per gli impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW¹⁰⁸; dunque è necessaria per gli impianti particolarmente potenti e quindi anche maggiormente impattanti.

L'autorizzazione unica nasce come titolo abilitativo cardine in materia, per poi acquisire un carattere residuale a seguito dei successivi interventi normativi¹⁰⁹ volti a semplificare ulteriormente la materia. La peculiarità dell'autorizzazione unica è data dalla capacità di quest'ultima di riunire, in un unico atto, ogni autorizzazione precedentemente richiesta per la costruzione e l'esercizio di un impianto FER. Infatti, solo un provvedimento, tra quelli precedentemente richiesti, conserva la propria autonomia ossia la Valutazione di impatto ambientale (di seguito anche "VIA")¹¹⁰, la quale deve essere previamente o contestualmente richiesta all'autorizzazione unica, nei casi in cui è prevista.

Inoltre, l'autorizzazione unica costituisce il titolo per la costruzione e la realizzazione non solo per l'impianto, ma anche per le opere e le infrastrutture connesse¹¹¹ definite *ex lege* come «di pubblica utilità e indefettibili»¹¹². Attraverso una tale semplificazione l'obiettivo perseguito era quello di rendere più agevole la produzione di energia da fonti rinnovabili, prendendo in considerazione non solo gli impegni internazionali sottoscritti, ma anche la scarsità di fonti energetiche fossili del nostro Paese, particolarmente incentivato a ridurre costi e rischi politici dall'approvvigionamento da parte di paesi esteri.

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione, per comprendere la necessità di tale intervento, riguarda i soggetti che in quegli anni avevano iniziato a operare nel settore degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (in acronimo "IFAR").

¹⁰⁸ Art. 12, co.3, d.lgs. n. 387/2003.

¹⁰⁹ Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28; d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108; d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91; d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

¹¹⁰ Sulla VIA v. *infra*, al Capitolo II, paragrafo 4.

¹¹¹ Le opere e le infrastrutture connesse ricomprendono, ex art. 3 D.M. 10 settembre 2010, le opere necessarie alla connessione alla rete elettrica e le opere ausiliarie. Diversamente non sono opere connesse gli interventi sulla rete di distribuzione locale per i quali sia prevista la VIA di competenza regionale, ai sensi dell'Allegato III alla Parte II del D. Lgs. n. 152/2006, né i nuovi elettrodotti o i potenziamenti di elettrodotti esistenti, facenti parte della rete di trasmissione nazionale, per i quali si deve intraprendere un procedimento autonomo.

¹¹² Art. 12, co.1, d.lgs. n. 387/2003.

Infatti, prima del d.lgs. n. 79/1999 e della l. n. 239/2004, che hanno dato avvio alla liberalizzazione dei mercati energetici, le poche imprese che se ne occupavano erano ormai esperte in materia e riuscivano rispettare con più agilità tutte le procedure richieste; successivamente invece, avendo aperto la possibilità di operare nel settore IFAR ad ogni imprenditore, accadeva con maggiore frequenza che chi prendeva iniziativa non fosse in grado di gestire le numerose procedure amministrative dovute¹¹³.

Un'ultima caratteristica interessante propria dell'autorizzazione unica consiste nella capacità di rimozione amministrativa degli ostacoli dati dall'assegnazione di facoltà connesse a posizioni giuridiche di vantaggio già riconosciute alle persone fisiche e giuridiche dall'ordinamento. Ciò è dimostrato dalla precisazione espressa all'art. 1 D.M. 10 settembre 2010 in cui si indica che l'attività di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile costituisce: «un'attività libera, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico, da ricondurre nel più ampio contesto della liberalizzazione della produzione e della vendita nel settore energetico, ai sensi dell'art. 1 D Lgs. n. 79/1999». In particolare, la giurisprudenza amministrativa si è occupata della legittimità di alcune operazioni attuate da diversi enti locali, che hanno assegnato concessioni onerose ai fini della costruzione di impianti su terreni di proprietà privata, le quali hanno lunga durata, e vengono aggiudicate in base al massimo rialzo sul corrispettivo fisso ed a percentuale. Sul punto rispetto alla posizione del concessionario si è affermato un indirizzo giurisprudenziale recepito nell'art. 1 D.M. 10 settembre 2010.

Quindi, nel momento in cui è stata introdotta, l'autorizzazione unica era decisamente rilevante per la disciplina giuridica della produzione di energia rinnovabile; inoltre, costituiva la prova concreta dell'intenzione del legislatore di rendere effettivamente più agevole e veloce la realizzazione di impianti, così da implementare in breve tempo la disponibilità di energia rinnovabile per il Paese.

Anche i giudici amministrativi aderirono a questa tendenza, specificando ad esempio l'impossibilità per i Comuni di arrestare *sine die* la costruzione degli impianti eolici, considerata appunto la volontà del legislatore di velocizzare e agevolare la relativa procedura¹¹⁴.

¹¹³ F. ARECCO - G. D'ALL'O', *op. cit.*

¹¹⁴ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 17 novembre 2009, n. 7547.

La giurisprudenza si era pronunciata anche in merito all'ipotetica determinazione di un ordine gerarchico tra gli interessi pubblici e privati; sul punto aveva precisato che rispetto a questa materia il rapporto tra gli interessi era stato direttamente indicato dallo stesso legislatore, il quale rendeva primario l'interesse pubblico relativo all'utilizzo di energia pulita¹¹⁵, rispetto all'interesse individuale dei privati proprietari dei terreni.

Tuttavia, anche in giurisprudenza non mancavano pronunce in cui emergeva una cautela opportuna, rispetto ad un eccessivo entusiasmo circa la produzione di energia rinnovabile e di uno sviluppo sostenibile; infatti, non si poteva trascurare l'importanza di altri elementi quali la tutela del paesaggio e della biodiversità.

In merito a tali considerazioni, in alcune occasioni, i giudici amministrativi non ritennero illegittime le circolari regionali che introducevano misure provvisorie al fine di tutelare proprio l'ambiente e il paesaggio, impedendo in particolare un aumento sproporzionato degli impianti¹¹⁶. Inoltre, si specificava che il suddetto rapporto tra gli interessi pubblici quali da un lato lo sviluppo sostenibile e dall'altro il paesaggio e l'ambiente doveva essere esaminato dalla conferenza di servizi¹¹⁷.

Un elemento interessante, che accomuna le pronunce a cui si è appena fatto riferimento, si riscontra nel prevalente accostamento dell'interesse dell'ambiente con quello paesaggistico, i quali vengono contrapposti all'interesse dell'incremento di produzione di energia rinnovabile e quindi di sviluppo sostenibile; sul punto occorre osservare che le citate pronunce risalgono al primo decennio degli anni duemila e dunque sono di molto antecedenti alla recente riforma dell'art. 9 Cost inseguito alla l. cost. n. 1/2022. Orbene, alla luce di tale riforma e delle considerazioni svolte nel capitolo precedente, un simile accostamento potrebbe apparire se non meno attuale sicuramente meno scontato. Infatti, oggi è sempre più diffusa la consapevolezza che uno dei più importanti strumenti di tutela dell'ambiente è proprio l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile; rimane comunque da tenere in considerazione la tutela del paesaggio il cui rapporto con la produzione di impianti FER è particolarmente complesso e verrà approfondito in seguito¹¹⁸.

¹¹⁵ In particolare, l'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 associa all'approvazione del progetto: la dichiarazione di pubblica utilità oltre che l'indifferibilità e urgenza dello stesso. Cfr. P.M. VIPIANA, *La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedurali a confronto*, in *Quaderni regionali*, 2011, 2.

¹¹⁶ Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 19 luglio 2010, n. 8677.

¹¹⁷ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 16 marzo 2010, n. 1479.

¹¹⁸ V. *infra*, al Capitolo IV, paragrafo 1.

Da ultimo, a sottolineare maggiormente l'importanza del procedimento, vi sono alcune pronunce della Corte costituzionale, la quale è stata chiamata a pronunciarsi in merito ad alcuni aggravamenti procedurali e istruttori. Tra queste si trova la sentenza n. 124 del 1° aprile 2010, con cui la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 117, co.3 C., da parte della legge della regione Calabria del 29 dicembre 2008, n. 42, nella parte in cui prevedeva che venisse allegato un rapporto sulle potenzialità anemologiche del luogo in cui si richiedeva l'autorizzazione per la realizzazione di un impianto eolico. Segnatamente si richiedeva che il sito potesse garantire la produzione annua di almeno 1800 ore di vento; tale norma, secondo la Corte, apportava una limitazione incostituzionale.

2.1. Il procedimento dell'autorizzazione unica

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti di energia da fonti rinnovabili, come anticipato, si colloca all'interno dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

In vero, il d.lgs. n. 387/2003 in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, aveva previsto tre diversi procedimenti: il primo riguardava proprio l'autorizzazione unica che veniva prospettata come l'ipotesi fisiologica e principale; il secondo, ossia il procedimento "semplificato", richiamava alcuni aspetti della SCIA *ex art.19 l. n. 241/1990*; il terzo, il regime di attività libera condizionato alla sola comunicazione preventiva, riguardava i progetti che si contraddistinguevano per apportare un impatto ambientale minimo e per una ridotta capacità di produzione energetica.

Dunque, il primo, sul quale ora ci si concentrerà, veniva presentato come il procedimento ordinario; invece, gli ultimi due erano caratterizzati da ulteriori semplificazioni e se inizialmente riguardavano solo ipotesi residuali, vedremo nel prossimo capitolo come il legislatore ne abbia particolarmente ampliato il ricorso negli anni successivi, invertendo il precedente rapporto con l'autorizzazione unica.

La peculiarità dell'AU consiste nella sua onnicomprensività e unicità che dunque, prevede il contestuale coinvolgimento di ogni amministrazione interessata, all'interno di una Conferenza di servizi, compiuta in ossequio al principio di semplificazione e alle indicazioni di cui alla l. n. 241/1990.

Tale procedimento è stato più volte modificato e integrato da successivi interventi normativi, i più importanti dei quali: le Linee Guida nazionali e il d.lgs. n. 28/2011.

Con le Linee Guida nazionali si inizia a intravedere l'intenzione del legislatore di ridimensionare l'AU, alla quale viene attribuito un carattere residuale rispetto alle altre due alternative procedurali¹¹⁹. La stessa tendenza viene successivamente confermata nelle ulteriori modifiche apportate dal d.lgs. n. 28/2011, dove all'art. 5 si conferma il ricorso all'autorizzazione unica nei casi diversi da quelli considerati all'art. 6 in merito alla Procedura abilitativa semplificata (PAS) e all'art. 7 sulla mera comunicazione. Anche i più recenti decreti semplificazioni seguono la stessa direzione, circoscrivendo sempre di più i confini dell'AU in un'ottica di liberalizzazione, la quale metta in primo piano la crescente necessità di energia rinnovabile in considerazione delle esigenze del clima e dell'ambiente.

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica si può ricavare dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 12; quest'ultimo prevede che l'amministrazione competente, dopo aver verificato la correttezza formale dei documenti, provveda alla comunicazione al richiedente dell'avvio del procedimento o della non procedibilità della richiesta per la mancanza della documentazione prevista, entro 15 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Nel caso in cui venisse comunicata l'improcedibilità della richiesta per mancanza dei documenti necessari, i termini verranno ricalcolati solo dalla data di ricevimento della totalità degli atti; se trascorrono 15 giorni senza la comunicazione di improcedibilità da parte dell'autorità, il procedimento si intende iniziato. Inoltre, la Conferenza di servizi dovrà essere convocata dall'autorità competente, entro i 30 giorni seguenti il ricevimento della domanda.

Durante il procedimento l'interessato può modificare gli aspetti della connessione indicati dal gestore di rete, in tal caso rimangono invariate le valutazioni effettuate per gli aspetti non modificati. Inoltre, l'amministrazione che procede ha la facoltà di richiedere ulteriori informazioni e documenti a condizione

¹¹⁹ In particolare, il punto 10.1 del D.M. 10 settembre 2010 recita: «Fatto salvo quanto previsto ai paragrafi 11 e 12, la costruzione, l'esercizio e la modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili sono soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dalla Regione o dalla Provincia delegata» dove per «paragrafi 11 e 12» si intendono: la denuncia di inizio attività e l'attività di edilizia libera.

che ciò avvenga in un'unica sede prima che siano decorsi 90 giorni dall'inizio del procedimento; ove tali richieste non venissero rispettate nel termine di 30 giorni, ad eccezione del rilascio di una proroga di 30 giorni aggiuntivi in seguito a comprovati motivi, il progetto verrà valutato esclusivamente in relazione alle informazioni presenti¹²⁰.

Da ultimo il proponente, prima che si proceda all'ultima riunione della Conferenza di servizi, deve provare mediante documenti che il terreno sul quale è posizionato l'impianto nello specifico, fotovoltaico o a biomassa, sia effettivamente disponibile, come richiesto dall'art. 12, co. 4-*bis*.

In giurisprudenza, ad oggi, è pacifica la natura di principio fondamentale inderogabile propria del procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 12, co. 4, il quale si impegna a concretizzare la celerità e la semplificazione amministrativa, garantendo la conclusione del procedimento in tempi omogenei su tutto il territorio nazionale¹²¹ e rimanendo coerente con la priorità riconosciuta alle FER¹²².

A tale impostazione hanno inevitabilmente fatto seguito diverse pronunce della Corte Costituzionale, le quali, sotto diversi aspetti, hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose norme regionali. Tra le più recenti pronunce vi è la dichiarazione di illegittimità dell'art. 2, co. 2 della legge della regione Toscana n. 82/2020; infatti, quest'ultima imponeva come ulteriore condizione al rilascio dell'autorizzazione unica un passaggio aggiuntivo del procedimento, nello specifico una previa intesa con il Comune o i Comuni coinvolti, la quale era evidentemente in contrasto i principi della disciplina¹²³.

Secondo la medesima giurisprudenza è stata indicata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della regione Abruzzo n. 8/2021; in questo caso, la legge prevedeva, nell'intervallo di tempo necessario all'individuazione delle aree idonee, la sospensione della realizzazione di tutti gli impianti di energia eolica, dei più grandi impianti fotovoltaici a terra oltre che degli impianti per il trattamento dei rifiuti nelle aree agricole, in cui fossero presenti produzioni agro-alimentari rilevanti dal punto di vista culturale e paesaggistico. Infatti, questa

¹²⁰ I termini per la richiesta di ulteriori informazioni e documenti sono invece, previsti all'art 26, co. 3, d. lgs. n.152/2006 e dalla disciplina regionale, nei casi in cui il progetto necessiti della valutazione di impatto ambientale. Inoltre, l'attività della Conferenza di servizi viene sospesa fino al perfezionamento della verifica di assoggettabilità o di VIA.

¹²¹ Cfr. Corte Cost., sent. n. 156/2016; Corte Cost. n. 177/2018.

¹²² Cfr. Corte Cost., sent. n. 106/2020.

¹²³ Cfr. Corte Cost., sent. n. 177/2021.

previsione non si armonizzava con l'art. 12, d. lgs. n. 387/2003 e con le Linee guida nazionali del 2010 che invece devono essere rispettate dalle Regioni sulla base dell'art. 117 C., che definisce la materia come competenza concorrente tra Stato e Regioni¹²⁴.

2.2. *Il termine massimo per la conclusione del procedimento di AU*

Per quanto riguarda il termine massimo per la conclusione del procedimento, originariamente il co. 4 dell'art. 12, indicava un periodo di tempo non superiore a 180 giorni. Tale termine è stato successivamente modificato dall'art. 5, co. 2 del d.lgs. n. 28/2011, il quale dimezzandolo lo ha ridotto a 90 giorni massimi, prevedendo però quale "clausola di salvezza", il previo espletamento della verifica di assoggettabilità del progetto preliminare nei casi in cui è prevista con riferimento all'art. 20 del d.lgs. n. 152/2006. Infatti, occorre segnalare che il termine effettivo potrebbe essere superiore ai 90 giorni, in quanto a questi potrebbero essere aggiunti i tempi richiesti dall'art. 26.

Tuttavia, secondo la dottrina¹²⁵, l'innovazione introdotta dal decreto del 2011 non aveva comportato il superamento delle disposizioni delle Linee Guida nazionali riguardo ai termini né tanto meno superava la giurisprudenza precedente sul punto, che si era concentrata da un lato, sull'intenzione di velocizzare il procedimento¹²⁶, dall'altro sull'impossibilità di derogare tale termine da parte dei provvedimenti regionali¹²⁷. Dunque, il giurista, nell'interpretare la disciplina dei termini del procedimento, dovrà tenere contestualmente in considerazione sia la giurisprudenza sul d.lgs. n. 387/2003 che le novelle introdotte dalle Linee Guida e dai decreti successivi a partire dal n. 28/2011.

Un elemento interessante riguarda la decorrenza del termine, la quale nella versione originaria era indicata a partire dalla data di presentazione della domanda; tale indicazione è stata invece propriamente modificata nel 2010¹²⁸, quando si è precisato che il termine decorre dalla data di ricevimento dell'istanza.

¹²⁴ Cfr. Corte Cost., sent. n. 77/2022; per una trattazione più approfondita sul tema v. G. SPINA, *Autorizzazioni rinnovabili e compatibilità paesaggistica: le recenti indicazioni della giurisprudenza tra normative statali e regionali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2022, 7.

¹²⁵ Cfr. P.M. VIPIANA, *op. cit.*

¹²⁶ V. T.A.R., Sicilia, Palermo, Sez. II, n. 9042/2010.

¹²⁷ V. C. cost., sent. n. 282/2009; Corte cost., sent. n. 168/2010.

¹²⁸ V. punto 14.16, D.M. 10 settembre 2010.

Inoltre, un aspetto fondamentale del termine del procedimento introdotto con l'art. 12, riguarda la sua rigidità e onnicomprensività che influisce particolarmente negli eventuali casi di ritardo o inerzia da parte della pubblica amministrazione. Tanto che occorre segnalare come una simile disciplina presenti una particolare ottica di *favor* nei confronti del proponente; infatti, è proprio quest'ultimo ad avere il maggiore se non l'esclusivo interesse al rispetto del termine stesso.

In particolare, nel caso in cui il termine previsto *ex lege* decorra inutilmente, la legge attribuisce al proponente la facoltà di ricorrere in via giudiziale mediante l'impugnazione del silenzio-inadempimento che oggi viene esplicitamente indicata all'art. 31 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Tenendo in considerazione tali conseguenze era dunque particolarmente rilevante indagare circa la natura perentoria o ordinatoria dello stesso termine.

Quanto alla natura del termine del procedimento amministrativo di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990, la giurisprudenza, tenuto conto della mancanza di una esplicita previsione di perentorietà, propende nel riconoscerle l'ordinarietà, salvo i casi in cui la legge di settore li qualifichi come perentori¹²⁹. Di conseguenza, non ritiene illegittimo il provvedimento tardivo¹³⁰ in quanto la potestà amministrativa non decade allo scadere del termine.

Meno lineare è invece, la posizione della giurisprudenza riguardo al termine di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Infatti, alcune pronunce propendono per la natura ordinatoria del termine, confidando in particolar modo sull'efficienza dei lavori dell'amministrazione pubblica indipendentemente dalla perentorietà del termine stesso¹³¹.

Altre pronunce, al contrario, riconoscono il carattere perentorio del termine, applicando un'interpretazione maggiormente sistematica che dunque tenga conto anche del contesto in un cui la disposizione viene inserita, invece che arrestarsi ad una interpretazione letterale restrittiva¹³².

Quest'ultima posizione sembra essere maggiormente in linea con l'affermazione della Corte Costituzionale circa la natura di principio fondamentale dell'art. 12 co. 4, in relazione alla previsione di una maggiore semplificazione e celerità del

¹²⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sent. 25 maggio 2020, n. 3307.

¹³⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 10 giugno 2014, n. 2964.

¹³¹ Cfr. Tsap, sent. 11 gennaio 2005, n. 1; Cons. Stato, sent. 11 maggio 2010, n. 2825.

¹³² Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. 23 ottobre 2012, n. 5413; Cons. Stato, Sez. V, sent. 27 dicembre 2013 n. 6279.

procedimento; dovendo tener conto in particolare della necessità di implementare la realizzazione di impianti FER nel breve termine, per soddisfare il fabbisogno energetico limitando al minimo i danni nei confronti dell'ambiente.

Nel suo complesso, questa disciplina dimostra come il legislatore avesse cercato di bilanciare i numerosi interessi coinvolti nel settore. Infatti, da un lato si è messa in primo piano la necessaria agevolazione della costruzione degli impianti, con l'intenzione di rispettare gli obblighi internazionali assunti, le esigenze energetiche nazionali e l'interesse degli imprenditori del settore; dall'altro lato non si sono mai trascurati gli ulteriori interessi pubblici quali quello urbanistico, di impatto ambientale e paesaggistico. Un simile risultato non è certo semplice e affiancato al costante e sempre più veloce cambiamento e sviluppo della società diventa ancora più arduo, proprio per questo nel corso degli anni la disciplina rimane soggetta a innumerevoli modifiche e aggiornamenti.

3. Il ruolo della Conferenza di servizi

La Conferenza di servizi svolge un ruolo cruciale per il procedimento unico; infatti, tale procedimento, mediante il quale viene rilasciata l'autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti FER, viene avviato e concluso proprio all'interno di una Conferenza di servizi, come previsto all'art 12. co. 3 e 4 del d.lgs. n. 387/2003.

Una simile soluzione ha permesso un contestuale rispetto sia della necessità di semplificazione amministrativa e procedimentale, sia dell'esigenza della autorità competente di acquisire, in un'unica sede, tutti i documenti istruttori provenienti dalle diverse amministrazioni coinvolte, in quanto rappresentanti di interessi pubblici rilevanti.

Si è più volte sottolineato, infatti, come la materia in esame, sia caratterizzata proprio dal coinvolgimento di numerosi interessi pubblici¹³³ che devono essere bilanciati di volta in volta, in quanto spesso contrastanti tra loro. Il bilanciamento degli interessi si dimostra sempre necessario, in quanto non si può agevolmente individuare *ex ante* una gerarchia tra i diversi interessi, che possa avere un valore universale; certo non si può trascurare l'attenzione, sempre crescente, alla salubrità dell'ambiente, oggi considerata anche in relazione al benessere delle generazioni

¹³³ L'ambiente, il paesaggio, il patrimonio culturale, la salute, interessi urbanistici ecc.

future, ma ciò non è comunque sufficiente per ritenere che tale interesse possa prevalere *de plano* sugli altri come quello riguardante il paesaggio.

Considerato tale aspetto, è evidente come l'impiego della Conferenza di servizi sia una soluzione adeguata quanto meno per ottenere il contemperamento e la corretta composizione degli interessi coinvolti.

La conferenza è il luogo in cui si forma la volontà amministrativa grazie alla valutazione da parte di ogni amministrazione coinvolta, ciascuna per il proprio interesse, ma in un'ottica di connessione con gli altri e non più isolata; il tutto nel rispetto del termine previsto per la conclusione del procedimento.

Quindi la conferenza permette di adottare un modello procedimentale efficiente che comprenda e rispetti le diverse funzioni amministrative, nonostante talvolta finiscano per disperdersi¹³⁴.

Anche la Corte Costituzionale, già dai primi anni successivi all'istituzione della conferenza, ne ha evidenziato le peculiarità mantenendo la propria giurisprudenza ferma nel tempo; in particolare la Corte precisa che la Conferenza di servizi «risponde non solo all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni»¹³⁵.

La determinazione della natura della Conferenza di servizi¹³⁶, prevista dall'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ha dato luogo ad alcune questioni; nello specifico, la giurisprudenza non è rimasta ferma nel tempo alternandosi tra il riconoscimento della natura istruttoria e della natura decisoria. La qualificazione dell'una o dell'altra natura non è priva di conseguenze; infatti, tra queste si evidenziano alcuni rilevanti elementi distintivi.

Da un lato, la conferenza di servizi istruttoria cd. preparatoria procede, come suggerisce l'aggettivo, ad una previa analisi delle posizioni dei componenti, lasciando la decisione conclusiva all'amministrazione procedente, che potrebbe

¹³⁴ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, voce *Conferenza di servizi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali II, t. 2, Milano, 2007.

¹³⁵ Cfr. Corte Cost., sent. 19 marzo 1996, n. 79.

¹³⁶ La l. n. 241/1990, con cui si è introdotta la Conferenza di servizi, individua tre diverse varianti dell'istituto: 1) la conferenza di servizi istruttoria (art. 14, co. 1 e 3); 2) la conferenza di servizi decisoria (art. 14, co.2); 3) la conferenza di servizi preliminare (art.14-bis).

anche discostarsi da quanto valutato nella conferenza, dovendo però comunque addurre adeguate motivazioni in merito.

Dall'altro, nella conferenza di servizi decisoria cd. esterna, il provvedimento conclusivo viene direttamente adottato in sede di conferenza dai partecipanti attraverso sistemi di maggioranza.

Nel primo caso la decisione viene descritta come “monostrutturata”, nel secondo, invece, come “polistrutturata”.

Originariamente la giurisprudenza propendeva per la natura istruttoria della conferenza, ritenendo che solo la Regione potesse adottare il provvedimento finale¹³⁷; dunque, le pronunce che vertevano in tal senso prendevano come riferimento un orientamento dottrinale e giurisprudenziale secondo il quale il legislatore, in materia di autorizzazioni per la realizzazione di impianti FER, aveva optato per una decisione monostrutturata.

Tuttavia, per comprendere meglio la natura della conferenza è utile riprendere in esame il punto 15.1. delle Linee Guida, in cui si specifica che l'AU segue quanto stabilito in seguito alla conclusione della Conferenza e sostituisce ogni altro titolo abilitativo delle amministrazioni coinvolte. Infatti, con tale affermazione viene sottolineata la posizione delle amministrazioni coinvolte, che non solo fanno presenti i diversi interessi da loro rappresentati, ma partecipano attivamente alla determinazione del contenuto della decisione conclusiva. Tale precisazione ricorda come la conferenza non sia dotata solo di un valore formale, ma rappresenti la soluzione adottata dal legislatore per far fronte alla necessità di rispettare tutte le competenze dei diversi livelli di governo¹³⁸.

L'originaria funzione di mera semplificazione e coordinamento della Conferenza di servizi, negli ultimi anni, è stata implementata. Infatti, l'esigenza di una maggiore efficienza dell'attività amministrativa ha portato il legislatore a prevedere un potere decisionale della Conferenza, anche di fronte al ritardo o all'inattività delle amministrazioni coinvolte e dunque rappresentanti di interessi pubblici rilevanti¹³⁹.

Questa tendenza ha delle ripercussioni non indifferenti in tema di AU, dal momento che gli interessi coinvolti, come si è già avuto modo di osservare, sono

¹³⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 94/2005; Tar Piemonte, sent. n. 1292/2009.

¹³⁸ Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.*

¹³⁹ Cfr. F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 6.

molti e non semplici da bilanciare; la Conferenza di servizi infatti, è stata individuata dal legislatore proprio in quanto avrebbe potuto essere il luogo idoneo per permettere una corretta integrazione degli impianti FER nel rispetto del paesaggio, ma anche nei confronti degli impegni comunitari e internazionali assunti nei confronti dell'ambiente.

Dunque, l'emersione di alcuni profili critici è inevitabile se si prende in considerazione l'art. 14-ter, co.7, l. n. 241/1990, dove appunto viene specificato che l'assenza di una manifestazione di volontà, durante la conferenza, da parte del rappresentante di una delle amministrazioni coinvolte è intesa come assenso di quest'ultima e, come tale, viene tenuta in considerazione per il provvedimento definitivo.

Infatti, se l'inerzia, da parte di una delle amministrazioni coinvolte nella conferenza, viene considerata come "assenso acquisito", si presenta il rischio che, nell'adozione del provvedimento, non venga tenuto in considerazione un interesse che, poiché rappresentato da una delle amministrazioni il cui coinvolgimento è richiesto nella conferenza, è inevitabilmente rilevante. Dunque, si potrebbe ritenere che, una decisione adottata in mancanza della considerazione di uno di questi interessi, non rispetti il requisito di un'istruttoria completa come dall'altro lato richiede il legislatore. D'altra parte, non sarebbe razionale permettere che tale inerzia possa paralizzare o addirittura precludere l'adozione del provvedimento necessario per implementare la produzione di energia rinnovabile.

In conclusione, sembra evidente che una concreta garanzia dell'effettiva considerazione di tutti gli interessi coinvolti non sia ipotizzabile; quanto meno senza dover rinunciare ad altri aspetti, quali la celerità e certezza del procedimento, che però prevalgono in termini di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

4. Valutazione di impatto ambientale (VIA): struttura, funzioni e profili organizzativi

La Valutazione di impatto ambientale (VIA) costituisce uno dei più importanti strumenti per la tutela dell'ambiente, ciò è dimostrato anche dal fatto che, come anticipato, a seguito dell'istituzione dell'autorizzazione unica, questo è stato l'unico provvedimento a mantenere comunque una propria autonomia. Durante la

formazione delle decisioni quali l'AU, con cui si concede o meno la realizzazione o la modifica degli impianti FER, la VIA è il procedimento mediante il quale si valutano gli effetti che il progetto in esame può provocare sull'ambiente, in modo tale che vengano individuate le soluzioni più idonee.

L'istituto è stato introdotto nel nostro ordinamento per la prima volta nel 1986 con l'art. 6 della l. n. 349, legge con cui si istituiva il Ministero dell'ambiente.

Successivamente si sono definite le principali regole valide per la VIA statale mediante alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁴⁰ e con la l. n. 146/1994, il Governo è stato delegato a individuare le condizioni, i criteri e le regole tecniche per l'applicazione della sua procedura regionale.

Tale disciplina è stata riformata nel 2006 con il d.lgs. n. 152, codice dell'ambiente, e nel corso degli anni ha subito una serie di modifiche; tra queste merita di essere menzionato il d. lgs. n. 104/2017, con cui è recepita la direttiva europea 2014/53, il quale è subentrato a tutte le norme precedenti¹⁴¹. In realtà, il recepimento della direttiva *de qua* non era stato ritenuto sufficiente dalla Commissione Europea, ciò ha comportato l'avvio di una procedura d'infrazione¹⁴² nei confronti dell'Italia nel 2020. Dunque, per porre fine al contenzioso, l'Italia ha adottato la l. n. 120/2020 introducendo diverse modifiche alla disciplina dell'istituto: in particolare la riduzione dei termini, in modo da accelerare la procedura e l'introduzione di una disciplina specifica per la valutazione ambientale in sede statale, per i progetti volti all'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)¹⁴³.

La VIA, dunque, ha lo scopo di tutelare la salute umana, salvaguardare l'ambiente e la qualità della vita, mantenere la biodiversità e la capacità di riproduzione dell'ecosistema¹⁴⁴. Inoltre, all'interno dei considerando della direttiva 2014/52, si specifica l'esigenza di disciplinare l'istituto in relazione ad alcuni principi quali: la *smart regulation*, l'attenzione nei confronti della vulnerabilità ambientale a causa dei cambiamenti climatici e la previsione di misure preventive per progetti a rischio di gravi incidenti o calamità naturali che potrebbero dar luogo a conseguenze negative sull'ambiente. Nel perseguimento di tali obiettivi, la VIA

¹⁴⁰ D.P.C.M. del 10 agosto 1988, n. 377, D.P.C.M. del 27 dicembre 1988, n. 16100.

¹⁴¹ Tali norme erano precedentemente state riordinate dal d.lgs. n. 128/2010.

¹⁴² Procedura n. 2019/2308.

¹⁴³ Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*. VII ed. Wolters Kluwer, 2022, pp. 39 ss.

¹⁴⁴ Art 4, co. 4, lett. b, d. lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

si occupa di valutare gli effetti diretti e indiretti del progetto su fattori quali: l'uomo, la fauna, la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, i beni materiali, il patrimonio culturale e l'interazione di questi fattori¹⁴⁵. Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha affermato che: *«la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socioeconomica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione zero. Si tratta, quindi, di un provvedimento con cui è esercitata una vera e propria funzione d'indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici)»*¹⁴⁶.

Per comprendere a pieno la natura e la funzione della VIA, può essere utile soffermarsi sulla definizione stessa di “impatto ambientale”.

Per “impatto ambientale” si intende la modifica qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, anche temporanea, positiva o negativa del sistema di relazioni tra i vari fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, culturali, agricoli ed economici in seguito alla realizzazione e gestione dei progetti oltre che alla dismissione e agli eventuali malfunzionamenti delle opere¹⁴⁷.

In vero, sulla natura della VIA non vi è chiarezza, anzi si sono sviluppati dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, in particolare tra coloro che la considerano come un esercizio di discrezionalità tecnica¹⁴⁸ e coloro che la considerano una manifestazione di discrezionalità amministrativa¹⁴⁹. La qualificazione della VIA come discrezionalità amministrativa discende proprio dal fatto che, mediante quest'ultima, si provvede alla cura di numerosi interessi pubblici, con diverse funzioni, rendendo dunque necessario anche un bilanciamento tra interessi talvolta contrastanti e disomogenei tra loro.

¹⁴⁵ Art 5, co. 1, lett. c, d. lgs. n. 152/2006.

¹⁴⁶ Cons. Stato, Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5380; conf. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II. 9 giugno 2021, n. 983.

¹⁴⁷ Art 5, co. 1, lett. c, d. lgs. n. 152/2006.

¹⁴⁸ TAR Trentino-Alto Adige, 327/2006; Cons. St., Sez. II, parere 1003/1989.

¹⁴⁹ Cons. Stato, Sez. VI, 129/2 006, par. 9.

La particolarità di questo provvedimento però, è data dal fatto che, sebbene astrattamente sia qualificabile come discrezionalità amministrativa, assume apparentemente la veste della discrezionalità tecnica; ciò implica non poche difficoltà nell'attività dei giudici amministrativi che devono trovare un equilibrio tra le due figure¹⁵⁰. Inoltre, se la VIA precedentemente veniva definita dalla disposizione legislativa come un parere, permettendone la collocazione tra gli atti caratterizzati dalla discrezionalità tecnica, la definizione più recente parla di vero e proprio provvedimento a contenuto autorizzatorio, privilegiando dunque, l'elemento discrezionale dell'amministrazione.

In merito bisogna precisare che il diritto e la giurisprudenza comunitaria non prescrivono indicazioni specifiche, garantendo autonomia agli Stati nella scelta delle forme e delle modalità di attuazione degli impegni assunti. Sembra quindi, che la strada scelta dal nostro legislatore, con il d.lgs. n. 104/2017, sia quella di concedere alla pubblica amministrazione ampia discrezionalità in merito alle scelte e alle politiche ambientali.

Per quanto riguarda i profili organizzativi, il criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni non è stato modificato dal d.lgs. n. 104/2017; dunque lo Stato è competente per i progetti contenuti nell'elenco di cui all'allegato II, mentre alle regioni è assegnata la competenza per i progetti elencati negli allegati III e IV¹⁵¹.

L'autorità competente per la VIA statale è il ministro dell'ambiente il quale deve adottare il provvedimento di concerto con il ministro per i beni e le attività culturali; tale impostazione ha suscitato la critica di alcune autorevoli voci della dottrina che fanno notare come non sia particolarmente chiara la decisione di assegnare una posizione privilegiata al ministro dei beni culturali mentre, un simile trattamento, non sia invece previsto per gli altri ministri, come quello della salute, i quali potrebbero avere altrettanto interesse in merito.

¹⁵⁰ Cfr. P. DELL'ANNO, *op. cit.*

¹⁵¹ In particolare, alle Regioni vengono assegnate le attribuzioni amministrative per la quasi totalità degli impianti; inoltre, queste ultime possono delegare le proprie funzioni in materia, alle Province. Invece, la competenza dello Stato riguarda: gli impianti a mare, gli impianti idroelettrici dotati di potenza superiore ai 30 MW, impianti eolici sulla terraferma, anche questi, con potenza superiore a 30 MW e quelli termici superiori a 300 MW. Sul punto v. *Autorizzazioni per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili* in www.gse.it.

L'individuazione dell'autorità competente a livello regionale viene lasciata all'autonomia organizzativa delle Regioni stesse, a condizione che quest'ultima sia incaricata delle funzioni di tutela ambientale.

4.1. *Il procedimento e l'efficacia della VIA*

Con il d.lgs. n. 104/2017, sono state aggiunte alcune fasi al procedimento di valutazione di impatto ambientale. Se *prima facie*, l'inserimento di fasi ulteriori potrebbe apparire controproducente in un'ottica di semplificazione, in realtà il fine perseguito è proprio quello da un lato, di facilitare il procedimento, in quanto ad essere introdotta è la fase di verifica di assoggettabilità dove appunto si accerta la necessità o meno della sottoposizione di un determinato progetto alla VIA; dall'altro si rende la tutela dell'ambiente ancora più efficace, mediante la successiva fase di monitoraggio e controllo rispetto agli effetti dell'opera che è stata approvata e all'adempimento delle prescrizioni indicate.

Dunque, prima che si proceda con la vera e propria valutazione di impatto ambientale, l'art. 21 del d.lgs. n. 104/2017, prevede un'eventuale fase di consultazione (cd. *scoping*). Questa fase, che solitamente precede l'avvio della verifica di assoggettabilità, permette al soggetto interessato di ottenere un confronto preliminare con l'autorità competente circa i contenuti della VIA; in questo modo, il committente può essere indirizzato agli obiettivi necessari di tutela dell'ambiente, cosicché si possano prevenire eventuali dinieghi.

La verifica di assoggettabilità (cd. *screening*) è la fase preliminare della VIA, a cui devono essere sottoposti i progetti contenuti nell'allegato II e nell'allegato IV¹⁵².

Nel caso in cui il progetto non prospetti considerevoli impatti ambientali o non preveda significative modifiche, lo *screening* statuisce l'esclusione della valutazione di impatto ambientale; diversamente, dispone l'inizio del procedimento, dopo aver provveduto ad una sintetica comunicazione all'autorità competente. Il procedimento di verifica di assoggettabilità si configura come un subprocedimento rispetto al procedimento di VIA, dando luogo ad una forma

¹⁵² I progetti di cui all'allegato II sono di competenza statale e sono sottoposti obbligatoriamente a VIA, mentre i progetti elencati all'allegato IV sono di competenza regionale. Si deve precisare che la fase preliminare prevista per le opere disciplinate dalle leggi statali non può essere derogata mediante leggi regionali.

semplificata della valutazione di impatto ambientale¹⁵³ che termina con un provvedimento, il quale potrebbe essere impugnato in caso di lesività.

Una fase ulteriore è quella di consultazione del pubblico; tale fase implica la pubblicazione dell'avviso al pubblico, redatto dal committente, ad opera dell'autorità competente, sul relativo sito web e sull'albo pretorio delle amministrazioni comunali coinvolte. Nei 60 giorni successivi alla pubblicazione, i soggetti interessati possono visionare tale avviso e presentare osservazioni che potrebbero rendere necessarie alcune modifiche o integrazioni del progetto¹⁵⁴.

Il vero e proprio procedimento di VIA ha inizio con l'istanza di parte mediante la quale si consegnano il progetto¹⁵⁵ definitivo dell'opera e lo studio di impatto ambientale. La richiesta di VIA viene inviata all'autorità competente elettronicamente, inoltre in allegato si includono tutte le documentazioni richieste dall'art. 23, lett. a-g *bis*, l. n. 152/2006, oltre alla ricevuta dell'avvenuto pagamento *ex art.* 33 e, in caso si sia svolto, anche l'esito del dibattito pubblico di cui all'art. 22, d. lgs. 50/2016.

Un elemento interessante si riscontra nella mancanza della previsione per gli impianti FER, della valutazione di impatto sanitario, che invece viene richiesta in

¹⁵³ I termini del procedimento di verifica di assoggettabilità sono stati modificati dalle seguenti leggi: n. 120/2020, n. 108/2021, n. 168/2021, n. 233/2021, n. 25/2022 e n. 91/2022.

Ad oggi l'autorità competente procede alla verifica della completezza e dell'adeguatezza dei documenti entro 5 giorni e può richiedere ulteriori chiarimenti che devono essere presentati entro i successivi 15 giorni; il decorso inutile del termine da luogo al rigetto della domanda e alla sua archiviazione; un simile procedimento è adottato quando l'autorità competente riscontra la non assoggettabilità del progetto alla VIA (art. 19, co. 1, lett. a, l. n. 108/2021). Inoltre, gli interessati hanno la facoltà di consultare e depositare osservazioni entro 30 giorni dalla pubblicazione dello studio preliminare. Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA viene adottato entro i 45 giorni successivi alla scadenza del termine per le osservazioni, quindi entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione integrativa richiesta. Cfr. P. DELL'ANNO, *op. cit.* pp. 55 ss.

¹⁵⁴ Nel caso di modifiche significative si potrebbe aprire un nuovo procedimento.

¹⁵⁵ Il progetto deve includere: «la descrizione del progetto, inclusiva dell'ubicazione, della sua concezione e delle dimensioni; la descrizione dei probabili effetti significativi sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in quelle di esercizio e di dismissione; la descrizione delle misure previste per prevenire, evitare, ridurre o compensare i probabili effetti significativi e negativi; la descrizione delle alternative ragionevoli prese in considerazione, compresa l'alternativa zero, indicando le principali motivazioni dell'opzione scelta; il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi, descrivendo le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione; qualsiasi informazione supplementare di cui all'alleato VII relativa alla specificità del progetto e delle caratteristiche dei fattori ambientali eventualmente coinvolti; i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta (art. 22 d. lgs. n. 50/2016); la relazione paesaggistica prevista dal d.PCM 12.12. 2005, o la relazione paesaggistica semplificata di cui al d.PR. n. 31/2017; la verifica preventiva di interesse archeologico rilasciata dal soprintendente del Ministero della cultura di cui all'art. 25 lett. g-bis e g-ter del codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016) inserite dall'art. 10, co. 1, lett. b, n. 1, l. n. 91/2022». Cfr. P. DELL'ANNO, *op. cit.*

base all'art. 23, co. 2, per impianti di gassificazione e centrali termo-elettriche¹⁵⁶. Tale fattore ricorda come l'energia rinnovabile non solo sia particolarmente vantaggiosa per l'ambiente ma anche indiscutibilmente migliore per la stessa salute umana.

Nel termine di 15 giorni viene accertata la completezza dell'istanza dall'autorità competente, inoltre entro 30 giorni colui che ha presentato l'istanza può eventualmente richiedere documenti ed effettuare integrazioni¹⁵⁷.

Per i progetti elencati agli allegati II e II *bis* (di competenza statale), l'adozione del provvedimento di VIA viene proposta al ministro dell'ambiente dall'autorità competente nei 60 giorni¹⁵⁸ successivi al termine delle consultazioni. Ove l'emissione del decreto ministeriale sia in ritardo, il provvedimento viene emanato dal Consiglio dei Ministri entro 30 giorni.

Nel caso in cui si siano tenute l'inchiesta pubblica o la consultazione al pubblico, il proponente ha la facoltà di apportare modifiche ai documenti presentati sulla base dei pareri e delle osservazioni ricevute in tali sedi e ciò potrebbe comportare l'apertura di un nuovo procedimento. Inoltre, risulta opportuno ricordare che la disciplina del silenzio assenso non viene applicata per gli atti e procedimenti relativi all'ambiente oltre che al patrimonio culturale e paesaggistico ai sensi dell'art. 20, co. 4, l. n. 241/1990; infatti, questi atti necessitano di essere emanati mediante provvedimenti amministrativi che rispettino il requisito formale, come viene indicato anche dalla normativa comunitaria.

Da ultimo il provvedimento di VIA può essere impugnato, prevedendo la decorrenza del relativo termine a partire alla data della pubblicazione integrale dello stesso sul sito web dell'autorità competente.

Per quanto riguarda l'efficacia del provvedimento, occorre specificare che *ex art.* 26, l. n. 152/2006, quest'ultimo viene recepito dalle successive autorizzazioni.

¹⁵⁶ In merito, il Consiglio di Stato ha precisato che, sebbene la valutazione di impatto sanitario sia prevista per i soli procedimenti di VIA riguardanti gli impianti elettrici più potenti, andrebbe adottata in generale anche nei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale, laddove vi siano evidenti e concreti pericoli per la salute pubblica. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 983/2019.

¹⁵⁷ Laddove il proponente non rispettasse i termini per l'integrazione dei documenti richiesti, l'istanza si considera ritirata e l'autorità competente archivia il procedimento *ex art.* 10, co.1, lett. b., n. 3, l. n. 21/2022.

¹⁵⁸ Il termine di 60 giorni può essere prorogato entro un massimo di 30 giorni ulteriori in casi particolarmente complessi.

Gli effetti della VIA presentano alcune dissomiglianze in base al fatto che il provvedimento si riferisca ad un progetto di competenza statale o regionale; tuttavia, l'art 25 al co. 5, precisa che il termine dell'efficacia non può essere al di sotto di 5 anni. L'indicazione temporale, quindi prende in considerazione il periodo necessario per il compimento del processo in seguito alle opportune autorizzazioni; nel caso in cui il progetto non sia portato a termine nei tempi previsti, il procedimento di VIA si deve ripetere, a meno che non siano state concesse proroghe dall'autorità competente¹⁵⁹.

A svolgere un ruolo decisivo, rispetto al fine di tutela dell'ambiente, è la nuova fase successiva al rilascio del provvedimento, la quale incide particolarmente sull'efficacia dello stesso; si tratta della fase di monitoraggio e controllo da un lato dell'ottemperanza delle prescrizioni impartite, dall'altro degli effettivi impatti ambientali derivanti dalla realizzazione del progetto.

Per la concretizzazione degli obiettivi di questa fase, è necessario che il destinatario del provvedimento metta a disposizione i documenti richiesti per le varie verifiche. Qualora a seguito delle verifiche vengano scoperti alcuni errori o mancanze nel comportamento del proponente, quest'ultimo riceve una diffida ad adempiere dall'autorità competente e nel caso in cui non rispetti il termine per l'adempimento, va incontro alle sanzioni previste dall'art. 29, co. 5. Se invece, gli effetti negativi nei confronti dell'ambiente fossero dovuti a fattori non precedentemente previsti e valutati nel corso del procedimento, potrebbe essere disposta direttamente la sospensione dei lavori dall'autorità competente, oppure si potrebbe procedere alla revisione dello studio sull'impatto ambientale come all'adozione di nuove misure.

4.2. Il rapporto tra la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione unica

Come si è avuto modo di anticipare, un progetto per la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, per il quale sia stato avviato il procedimento di

¹⁵⁹ Cfr. G. ROSSI, *op. cit.*; P. DELL'ANNO, *op. cit.*

autorizzazione unica, potrebbe necessitare di una valutazione di impatto ambientale, rendendo necessario il coordinamento tra i due procedimenti¹⁶⁰.

In vero, inizialmente il d.lgs. n. 387/2003 non prevedeva esplicitamente tale combinazione, dunque in merito divenivano indispensabili le diverse interpretazioni giurisprudenziali.

Una parte della giurisprudenza era propensa a mettere in primo piano l'autonomia della VIA nei confronti dell'AU ritenendola un procedimento esterno alla Conferenza di servizi¹⁶¹. In particolare, sul piano normativo, si individuava tale autonomia nell'art 14-ter co. 4 della l. n. 241/1990, dal quale si evinceva che la regola era la previsione di un procedimento autonomo per la VIA; mentre la sua internalizzazione al procedimento unico sarebbe avvenuta solo in casi patologici in cui non fossero stati rispettati i termini previsti per la pronuncia della VIA stessa.

Da ultimo, il Consiglio di Stato sottolineava la peculiarità dell'interesse tutelato dalla VIA, ossia la tutela dell'ambiente per ribadire l'autonomia¹⁶².

Al contrario, un'altra parte della giurisprudenza escludeva l'autonomia in capo al procedimento di VIA che quindi, veniva internalizzato al procedimento unico di autorizzazione, il quale doveva coordinarsi con quest'ultimo¹⁶³; la VIA, dunque, era considerata un "sub-procedimento" che confluiva nell'ambito del procedimento principale. Ad essere messo in primo piano, infatti, era il carattere onnicomprensivo dell'AU, elemento che rendeva tale procedimento innovativo e incentivante per la produzione di energia rinnovabile.

L'adesione all'una o all'altra corrente giurisprudenziale non era priva di conseguenze, anzi andava ad incidere direttamente sull'impugnabilità della VIA. Infatti, aderendo al primo orientamento il provvedimento sarebbe stato

¹⁶⁰ Non tutti gli impianti FER necessitano della VIA, tuttavia essendo l'AU oggi prevista per gli impianti di maggiori dimensioni e quindi per gli impianti che possono avere un impatto maggiore sull'ambiente è molto probabile che si verifichi questa combinazione. Per comprendere se l'impianto sia o meno assoggettato a VIA è necessaria l'analisi sistematica del d.lgs. n. 152/2006 e delle normative regionali di volta in volta interessate. Meritano una precisazione gli impianti che ricadono in aree naturali completamente o anche solo parzialmente protette; infatti, questi ultimi di norma richiedono automaticamente la VIA o in generale requisiti più stringenti che necessitano di particolare attenzione.

¹⁶¹ Sul punto v. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 3 marzo 2009, n. 1213.

¹⁶² Quindi, secondo questo orientamento, in seguito alla presentazione dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica, era previsto che l'autorità competente completasse la VIA entro il termine di 90 giorni *ex art. 14-ter l. n. 241/1990*; in seguito alla conclusione della VIA, l'autorità competente per l'AU non avrebbe richiesto ulteriori acquisizioni istruttorie. Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.* pp. 155 ss.

¹⁶³ Cfr. Tar Puglia, Bari, Sez. III, sent. 11 settembre 2007, n. 2107 e Tar Piemonte, Sez. I, sent. 25 settembre 2009, n. 2292.

autonomamente impugnabile, nel secondo caso invece, sarebbe stata configurabile solo un'impugnazione congiunta alla delibera di rilascio o diniego dell'AU.

Pertanto, in ragione della differenza tra gli orientamenti giurisprudenziali, le opzioni erano due: nel primo caso, osservare e far prevalere le norme della disciplina generale del procedimento amministrativo in base alla l. n. 241/1990; nel secondo, risaltare la specialità del procedimento di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

Un chiarimento circa la connessione tra VIA e AU è arrivato con l'emanazione delle Linee Guida nazionali; infatti, il rapporto tra i due procedimenti è decisamente delicato in quanto richiede, non solo l'osservanza degli obblighi di procedere alla semplificazione delle procedure nel settore delle fonti rinnovabili, ma anche l'esigenza di conservare il fine di tutela dell'ambiente proprio delle due procedure.

Nel dettaglio, il punto 14.13 precisa che «Gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, comprensive, ove previsto, della valutazione di incidenza nonché di tutti gli atti autorizzatori comunque denominati in materia ambientale di cui all'art. 26 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni e integrazioni, sono contenuti in provvedimenti espressi e motivati che *confluiscono* nella conferenza dei servizi»¹⁶⁴.

Se si pone particolare attenzione al verbo “confluire” che il legislatore ha scelto per l'indicazione del rapporto tra la VIA e la conferenza dei servizi, appare chiaro che l'orientamento adottato fosse quello di qualificare la valutazione di impatto ambientale come un subprocedimento interno a quello principale.

A cambiare nuovamente le carte in tavola però, è intervenuto il d.lgs. n. 28/2011, il quale, rideterminando il termine di conclusione del procedimento, prende in considerazione il caso in cui vi sia stato il previo espletamento della verifica di assoggettabilità. Parlando di “previo espletamento”, si lascerebbe intendere che la formulazione della domanda di verifica di assoggettabilità alla VIA (cd. *screening*), nonché la relativa procedura, debbano essere completate prima della presentazione della richiesta di autorizzazione unica; quindi, in questo caso, al contrario di quanto contenuto nelle Linee Guida, la verifica di assoggettabilità della VIA sembrerebbe essere intesa come un procedimento autonomo¹⁶⁵. Ad avvalorare quest'ultima

¹⁶⁴ Cfr. D.M. 10/09/2010.

¹⁶⁵ Cfr. M. RAGAZZO, *Il d.lgs. 28/2011: promozione delle fonti rinnovabili o ... moratoria de facto?*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 6.

posizione sovviene una caratteristica propria della verifica di assoggettabilità della VIA, ossia il fatto che quest'ultima prenda in esame il progetto preliminare dell'impianto e non il progetto definitivo, il quale viene allegato successivamente alla domanda di autorizzazione unica¹⁶⁶.

Con tale conclusione, dunque, la strada intrapresa sembra essere quella di osservare e far prevalere le norme della disciplina generale del procedimento amministrativo in base alla l. n. 241/1990, a scapito della specialità del procedimento di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e del suo carattere di onnicomprensività.

Quindi alcuni potrebbero ritenere che tra i diversi interessi da tutelare, emergenti dal rapporto tra VIA e AU, il legislatore abbia scelto di dare maggior peso non tanto all'osservanza degli obblighi di procedere alla semplificazione delle procedure nel settore delle fonti rinnovabili, quanto all'esigenza di conservare la *ratio* di tutela dell'ambiente proprio delle due procedure; in vero, in questa sede, pare opportuno sottolineare come più che la prevalenza di un interesse sull'altro, il legislatore abbia cercato di ottenere un equo bilanciamento.

5. *Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)*

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (di seguito anche "PAUR") è stato introdotto con il d. lgs. n. 104/2017, il quale, come abbiamo analizzato, ha modificato la parte seconda del codice ambiente con il fine di apportare «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale»¹⁶⁷.

Il PAUR è disciplinato agli artt. 26-*bis*, 27-*bis* e 27-*ter* del d. lgs. n. 152/2006; la sua emissione è decisamente rilevante poiché è condizione necessaria per la realizzazione di diversi progetti, tra i quali rientrano anche alcune tipologie di impianti FER, in particolare gli impianti che necessitano della valutazione di impatto ambientale di competenza regionale.

¹⁶⁶ Tale impostazione prevede che: in caso di esito positivo della verifica e dunque in mancanza di necessità di VIA, il procedimento unico si conclude in 90 giorni comprensivi della stessa verifica di assoggettabilità; diversamente nel caso in cui sia necessaria la VIA, inseguito all'esito di esito negativo della verifica, il termine massimo per la conclusione del procedimento entro i 90 giorni dovrà essere computato al netto del termine di 150 giorni previsto per il completamento del procedimento di VIA. Sul punto v. L. IMMÈ, *op. cit.*

¹⁶⁷ V. art. 14, L. delega 9 luglio 2015, n. 114.

L'autorità competente a cui il proponente deve presentare la domanda per ottenere il PAUR è l'amministrazione pubblica competente per adozione del provvedimento di VIA¹⁶⁸; quest'ultima, ferma la propria specifica competenza circa il proprio titolo, è dotata di un'importante funzione di coordinamento delle amministrazioni competenti per tutti gli altri titoli che confluiscono nel procedimento.

Il procedimento del PAUR, rispetto al provvedimento unico ambientale statale (PUA), costituisce una soluzione differente rispetto ad alcuni elementi; infatti, nel PAUR vengono ricompresi non solo i titoli abilitativi ambientali, ma anche tutte le autorizzazioni necessarie per la costruzione e l'esercizio dell'impianto. Tuttavia, il PUA viene comunque ripreso in alcuni passaggi della disciplina; in particolare vengono richiamate: la presentazione della domanda, alla quale devono essere allegati tutte le documentazioni necessarie, ma anche l'avviso al pubblico e la pubblicazione sul sito web dell'autorità competente.

Questo provvedimento, come gli altri, negli ultimi anni ha subito diverse semplificazioni; nello specifico, attraverso l'art. 50 della l. n. 120/2020, è stata espunta la disposizione con cui si prescriveva che la completezza e la correttezza dei documenti richiesti dovessero essere comprovate dall'autorità competente, in quanto si riteneva tale clausola poco chiara. Inoltre, all'art. 26-*bis* del codice ambiente, è stata disciplinata una fase preliminare che trova svolgimento in una conferenza dei servizi *ad hoc*, prima del deposito dell'istanza; tale fase ha il fine di permettere al proponente di comprendere le informazioni da allegare nello studio di impatto ambientale, così da ottenere più agevolmente l'autorizzazione.

L'istanza viene presentata dal proponente al responsabile dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), e segue una procedura semplificata nei casi in cui i Comuni siano caratterizzati da uno strumento urbanistico senza aree volte a insediamenti produttivi; nei 60 giorni successivi, possono essere esibite alcune osservazioni da parte del pubblico ed entro 30 giorni le amministrazioni interessate possono prescrivere la presentazione di informazioni aggiuntive. Se tali informazioni non vengono consegnate, l'istanza viene ritirata e dunque la pratica è archiviata.

¹⁶⁸ L'art. 7-*bis* del d. lgs. n. 152/2006 indica che l'autorità competente per la regione è la pubblica amministrazione a cui vengano affidati compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, individuata in base alla disciplina prevista dalle stesse Regioni o Province autonome.

Recentemente la giurisprudenza amministrativa ha, però, chiarito che le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi non sono dotate di un potere di veto e devono motivare adeguatamente il parere con cui richiedono le modifiche al progetto. Infatti, il co. 5 dell'art. 27-bis del codice ambiente necessita di un'interpretazione di *favor* e non ostativa circa le prerogative del proponente¹⁶⁹.

Il privato e tutte le amministrazioni interessate al provvedimento di VIA e al rilascio delle autorizzazioni ulteriori, dunque, partecipano alla conferenza di servizi, la quale adotta una decisione entro 120 giorni.

La decisione della conferenza servizi deve essere motivata e forma il provvedimento autorizzatorio unico regionale; infatti, in essa sono inclusi sia il provvedimento di VIA, sia ogni altro titolo essenziale per la concretizzazione del progetto¹⁷⁰. Inoltre, la disciplina di riferimento circa il rinnovo o la revisione del PAUR è la medesima prevista per l'autorizzazione integrata ambientale¹⁷¹. Dunque, come avviene nel PUA, una volta adottato il PAUR, la modifica, il rinnovo e le sanzioni circa i titoli rilasciati, avranno luogo senza che sia necessario ricorrere alla disciplina del PAUR; quest'ultima viene applicata solo nei casi in cui sia necessario procedere a una nuova VIA regionale per il progetto, dove non si ricorre ad una modifica del provvedimento rilasciato, ma si procede per l'acquisizione di un PAUR nuovo¹⁷².

Il PAUR presenta alcune criticità simili a quelle riscontrabili nel PUA, tra queste meritano una menzione: da un lato, la facoltà di tutte le amministrazioni coinvolte di richiedere ulteriori informazioni oltre a quelle già presentate dal proponente, dando luogo ad un possibile aggravio eccessivo degli oneri in capo a quest'ultimo; dall'altro, il rischio di uno sproporzionato dilungamento dei tempi, in seguito alla possibile regressione del procedimento causata dalle osservazioni presentate dal pubblico.

¹⁶⁹ Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 23 marzo 2023, n. 528.

¹⁷⁰ Sul punto la Corte Costituzionale, mediante la sentenza n. 198/2018, è stata chiara; infatti, ha precisato che: «ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in un'unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti».

¹⁷¹ Artt. 29-octies, 29-decies e 29-quattordicies.

¹⁷² Cfr. G. ROSSI, *op. cit.*, pp. 275-276.

5.1. Titolarità del potere di adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale: il rapporto tra PAUR e VIA

La titolarità del potere di adozione del PAUR, nonostante la definizione di “autorità competente” di cui agli artt. 5, co. 1, lett. p e 7-bis del codice ambiente, negli ultimi anni ha dato luogo ad alcune questioni. Queste ultime, rilevanti per tutto il territorio nazionale, hanno coinvolto in particolar modo la Regione Puglia, la quale, non a caso, è tra le Regioni italiane in cui si produce la maggiore quantità di energia rinnovabile e quindi si trova ad essere spesso protagonista di casi giurisprudenziali in materia di autorizzazioni per impianti FER.

La questione è sorta a partire dal fatto che, in Puglia, né la Regione né le Province si ritenevano competenti circa l’adozione del PAUR. In particolare, la Regione sosteneva che si potesse ritenere implicita la delega alle Province prendendo in considerazione la delega espressa in capo alle stesse, circa le valutazioni di impatto ambientale, la quale era stata adottata ancora prima dell’istituzione del PAUR.

Al contrario le Province, oltre a sottolineare la mancata ricezione di risorse destinate a tale scopo, ritenevano che il PAUR avesse caratteristiche proprie e aggiuntive rispetto alla VIA e quindi, che la delega presente nella L.R. n. 17/2007, menzionata dalla Regione, fosse illegittima. Proprio in quest’ultimo senso, si è pronunciato il Consiglio di Stato¹⁷³ ribaltando l’impostazione che il T.A.R Puglia aveva fatto propria negli anni precedenti.

Infatti, il Consiglio di Stato sottolinea come l’autorità competente in materia di VIA provveda, con necessaria motivazione, alla conclusione della conferenza di servizi; inoltre, la medesima autorità è competente per la risoluzione dei conflitti, che possono sorgere durante la conferenza stessa tra le amministrazioni partecipanti.

L’affermazione della Corte, secondo la quale la delega del 2007, richiamata dalla Regione, non possa essere considerata adeguata, deriva dal fatto che il procedimento del PAUR e la sua natura, ricomprendono ulteriori poteri e responsabilità che si concretizzano in una competenza aggiuntiva. Infatti, il PAUR prevede che l’amministrazione competente non si fermi alla sola adozione del provvedimento di VIA, ma debba andare oltre; non prendere in considerazione queste caratteristiche, implicherebbe qualificare il PAUR come un semplice

¹⁷³ Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 2 settembre 2021, n. 6195.

“contenitore” dei diversi titoli abilitativi che ricomprende. In questo modo verrebbe sminuito il prezioso lavoro portato avanti dal legislatore nazionale con l’intenzione di semplificare e razionalizzare i procedimenti.

È importante osservare che, secondo quanto si evince dal quadro normativo e dalla giurisprudenza analizzata, il PAUR non viene rappresentato come uno strumento di sostituzione per tutti i titoli abilitativi emessi durante la conferenza di servizi, ma semplicemente li incorpora al suo interno. Ciò implica che, verosimilmente, il PAUR non potrà essere rilasciato nel caso in cui manchi il consenso di tutte le autorità competenti per i titoli ricompresi. Sulla base di queste considerazioni, alcuni studiosi della materia¹⁷⁴ osservano come il superamento di una simile impostazione, attraverso una riforma all’art. 27-*bis*, con la quale si attribuisca la natura sostitutiva al PAUR, potrebbe avere effetti particolarmente interessanti circa gli obiettivi di semplificazione del procedimento.

6. Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE): istituzione e natura giuridica

Merita una considerazione a parte, il Gestore dei Servizi Energetici che oggi svolge un ruolo centrale nel processo di transizione energetica e di promozione delle fonti di energia rinnovabile.

L’istituzione del GSE deriva dalla disposizione contenuta nel d.lgs. n. 79/1999, c.d. decreto Bersani, in cui si prevedeva che l’Enel S.p.A. costituisse una società per la gestione della rete elettrica e l’esercizio delle attività di trasmissione e dispacciamento dell’energia elettrica. Da tale norma discende infatti, la denominazione originaria del GSE ossia: Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN)¹⁷⁵.

¹⁷⁴ V. S. LAZZARI, *op. cit.*

¹⁷⁵ La denominazione di Gestore dei Servizi Energetici è stata adottata dopo la riunificazione della proprietà e della gestione della rete di trasmissione nazionale *ex art. 1 ter*, co.1, d. l. n. 239/2003 convertito con l. n. 290/2003 e attuato con il D.P.C.M. 11 maggio 2004.

In un primo momento il GSE si occupava di: compravendita dell'energia elettrica CIP6¹⁷⁶; rilascio di certificati verdi¹⁷⁷ e certificati bianchi¹⁷⁸ oltre che attuare le direttive europee in materia di promozione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e di gestire le partecipazioni nel Gestore dei Mercati Energetici S.p.A. (GME) e Acquirente Unico S.p.A. Nel corso degli anni le funzioni del GSE si sono ampliate e diversificate, rendendo quest'ultimo uno dei protagonisti della transizione ecologica; infatti, grazie al suo operato viene agevolata l'attuazione delle diverse direttive europee in materia, permettendo al nostro Paese di tenere il passo rispetto ai diversi obiettivi che di volta in volta vengono assunti.

Per comprendere meglio il ruolo del GSE e le potenzialità dello stesso nello svolgimento delle sue funzioni è necessario interrogarsi sulla sua natura giuridica, in particolare se quest'ultimo possa essere qualificato come una pubblica amministrazione o come un ente di diritto privato. Infatti, la capacità di un organismo di svolgere efficientemente le sue funzioni realizzando i propri obiettivi, dipende dall'efficacia dell'organizzazione che presenta al suo interno.

Il diritto amministrativo ha iniziato a concentrarsi sulla componente dell'organizzazione, precedentemente posta in secondo piano, grazie agli studi di Santi Romano¹⁷⁹; l'inversione di tendenza è stata tale che l'organizzazione, prima trascurata è diventata l'elemento caratterizzante del diritto amministrativo che in alcuni casi viene addirittura definito il diritto dell'organizzazione¹⁸⁰.

Il maggiore interesse nei confronti dell'organizzazione ha fatto emergere le possibili sfumature che questa può presentare dando luogo a forme ibride e dunque con caratteristiche proprie sia del diritto privato che del diritto pubblico. Questi

¹⁷⁶ Il CIP6 è un provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi adottato il 29 aprile 1992 in seguito alla l. n. 9 del 1991. Quest'ultimo stabiliva prezzi incentivati per l'energia elettrica prodotta con impianti FER.

¹⁷⁷ I Certificati Verdi (CV) sono titoli negoziabili che vengono emessi proporzionalmente all'energia prodotta da un impianto alimentato da fonti rinnovabili, entrato in esercizio entro il 31 dicembre 2012. Il numero dei CV rilasciati varia a seconda del tipo di fonte rinnovabile e di intervento impiantistico realizzato. La previsione dei Certificati Verdi è connessa all'obbligo, previsto dalla normativa a carico dei produttori e degli importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, di immettere ogni anno nel sistema elettrico nazionale una percentuale minima di elettricità prodotta da impianti FER.

¹⁷⁸ La disciplina dei certificati bianchi promuove l'efficienza energetica. Infatti, i certificati bianchi sono titoli negoziabili che attestano il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia mediante interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica, nello specifico un certificato corrisponde al risparmio di una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP).

¹⁷⁹ Cfr. SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Parma, Società Editrice Libreria, 1912; SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1946.

¹⁸⁰ Sul punto v. F. VETRÒ, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 101, pp. 525 ss.

soggetti ibridi, tra i quali si potrebbe annoverare il GSE, hanno dato luogo ad ampi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali.

Una prima problematica su cui si è indagato, riguardava la disciplina applicabile ad essi, rispetto alla quale sono state avanzate tre posizioni: la prima, maggiormente condivisa in dottrina e giurisprudenza segue la natura stessa dell'organizzazione e, in quanto ibrida, prevede l'applicazione sia di norme e principi del diritto privato che del diritto pubblico; una parte della dottrina invece, pone maggiore attenzione alla natura pubblica dei fini perseguiti ritenendo dunque, che si debba applicare il diritto pubblico e amministrativo; al contrario della seconda posizione, la terza concentrandosi sulla forma giuridica (societaria) prescrive l'applicazione del diritto privato.

Il secondo tema, su cui si è soffermata la dottrina, riguarda la *ratio* stessa dell'esistenza di organismi ibridi. Sul punto si è suggerito che una ragione potesse essere quella della necessità di individuare una tecnica di tutela degli interessi pubblici più efficace di quelle già esistenti; dunque, tornando al GSE è interessante analizzare se tale fine sia stato o meno realizzato e quindi se la struttura del GSE dia luogo o meno alla più efficace tutela dell'interesse pubblico, attraverso la realizzazione di un sistema energetico più sostenibile¹⁸¹.

In realtà la giurisprudenza, in diverse occasioni, ha qualificato il GSE come ente pubblico; d'altronde, quest'ultimo sembra presentare tutti gli elementi propri della natura di pubblica amministrazione.

Tuttavia, occorre rilevare che la differenza tra la natura di ente pubblico e di persona giuridica privata non è semplice da delineare. Infatti, se da un lato con l'art. 4 della l. 20 marzo 1975, n. 70, il legislatore ha dato un'indicazione in merito, prevedendo che i nuovi enti pubblici non possono essere istituiti se non per legge, quest'ultima non pare sufficiente per due ragioni: in primo luogo, costituisce una prescrizione *pro futuro* mantenendo dunque, incertezza per gli enti istituiti prima del 1975; in secondo luogo, non menziona la necessità di una espressa disposizione di legge.

¹⁸¹ *Ibidem*

Per queste ragioni, giurisprudenza e dottrina continuano tutt'ora a ricercare ulteriori criteri distintivi, ai quali però, non si può attribuire un valore assoluto¹⁸².

In particolare, nel GSE si possono riscontrare alcuni degli indici caratterizzanti la pubblicità: anzitutto il GSE, come accennato pocanzi, è stato istituito mediante atto avente forza di legge¹⁸³, rispettando dunque, il sopra citato art. 4, l. n. 70/1975.

Il secondo indice sintomatico riguarda l'elemento di strumentalità nei confronti dello Stato; tale caratteristica può considerarsi rispettata dal GSE, il quale coadiuva lo Stato nel realizzare i suoi obiettivi e gli impegni in materia di energia rinnovabile e processo di decarbonizzazione.

Inoltre, è pacifico che il GSE nell'esercizio dei suoi poteri, promuova interessi pubblici quali la salute pubblica tutelata dall'art. 32 Cost, nonché la salubrità dell'ambiente *ex art. 9 Cost*¹⁸⁴.

Da ultimo, il Consiglio di Stato¹⁸⁵ ha specificato che devono essere considerate come amministrazioni pubbliche, in caso in cui non siano presenti diverse disposizioni, tutti gli enti inseriti nel contesto economico consolidato, indicati dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, co. 2-3, d.lgs. n. 196/2009, tra i quali è presente proprio il GSE.

Tutti questi elementi effettivamente riconducono agevolmente il GSE alla natura di ente pubblico, ma tale qualificazione non è da considerarsi assoluta ed immutabile. Infatti, come sopra analizzato, il GSE presenta una forma ibrida; pertanto, se fino ad ora il legislatore e la giurisprudenza hanno enfatizzato le sue caratteristiche pubblicistiche, in futuro si potrebbe tenere in considerazione di valorizzare anche i suoi elementi privatistici, al fine di dar concretamente luogo alla più efficace tutela degli interessi che solo i soggetti ibridi potrebbero essere in grado di realizzare.

6.1 *I poteri di controllo esercitati dal GSE*

Il GSE, per adempiere alle proprie importanti funzioni rispetto allo sviluppo della produzione di fonti di energia rinnovabile, è dotato di diversi poteri la cui

¹⁸² Tra questi criteri possono essere annoverati: la sottoposizione a controlli pubblici, il finanziamento nonché la creazione da parte di un ente pubblico. Cfr. P.M. VIPIANA, *L'organizzazione amministrativa e i suoi mezzi*, Cedam Wolters Kluwer, 2019, pp. 54 ss.

¹⁸³ Art. 3 del d. lgs. n. 79/1999.

¹⁸⁴ Sulla tutela della salubrità dell'ambiente v. *supra*, al Capitolo I, paragrafo 4.2.

¹⁸⁵ Cons. St., parere 22 dicembre 2011, n. 706-4782.

portata ha dato luogo in alcuni casi a dibattiti dottrinali. Infatti, per incentivare la produzione di energia rinnovabile, vengono spesso elargiti diversi incentivi economico finanziari, rispetto ai quali risultano particolarmente rilevanti il potere di controllo e il potere sanzionatorio, per mezzo dei quali il GSE verifica che gli operatori, beneficiari dei sussidi economici, rispettino i requisiti indicati dalla legge. Inoltre, il GSE dispone anche del potere di rigettare la domanda o di stabilire la decadenza degli stessi incentivi, prevedendo in alcuni casi il recupero dell'ammontare già elargito.

Tali poteri talvolta, possono porsi in contrasto con la tutela dell'affidamento degli operatori che hanno intrapreso tale attività proprio facendo fede agli incentivi che invece potrebbero imprevedibilmente essere sottratti¹⁸⁶. La principale fonte di incertezza viene riscontrata nel potere di verifica del GSE, il quale può revocare in qualunque momento gli incentivi che siano stati illegittimamente concessi.

Il potere di controllo e di verifica viene conferito al GSE ai sensi dell'art. 42 d.lgs. n. 28/2011, in particolare al co. 3 viene specificato il potere di revocare il sussidio già concesso nei casi tassativamente previsti dalla legge ovvero: le violazioni che rilevano per il riconoscimento dei benefici economici¹⁸⁷ e la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990.

Tale previsione è stata adottata nel tentativo di bilanciare esigenze contrapposte come la corretta gestione e distribuzione dei fondi pubblici e la tutela del legittimo affidamento dei beneficiari degli incentivi economici¹⁸⁸.

In seguito alla l. n. 124/2015, nota come riforma Madia, sono emerse diverse problematiche dell'art. 42 d.lgs. n. 28/2011, infatti quest'ultimo prevedeva una differenza tra le violazioni commesse durante il periodo di utilizzo dell'incentivo e l'illegittimità della concessione dei benefici *ab origine*; dunque, si riscontrarono alcune incongruenze nel combinato disposto tra il suddetto art. 42 e i rispettivi limiti del potere *ex art. 21-nonies* l. n. 241/1990. Tale questione ha indotto il legislatore ad intervenire sull'art. 42 co.3 per due volte: dapprima nel 2011 con il d.lgs. n. 28, successivamente nel 2019 con il d.l. n. 101. Grazie a queste novelle è stato possibile

¹⁸⁶ Sul tema della tutela dell'affidamento rispetto agli incentivi per le fonti rinnovabili v. *infra*, al Capitolo IV, paragrafo 3.

¹⁸⁷ L'elenco delle violazioni rilevanti è indicato all'allegato 1, D.M. 31 gennaio 2014, c.d. Decreto Controlli.

¹⁸⁸ Cfr. G. LA ROSA, *La rideterminazione dei poteri del GSE nel d.l. semplificazioni e la (apparente) stabilità degli incentivi per l'energia da fonte rinnovabile*, in *ambienteditto.it*, 2021,1, pp. 6 ss.

rendere gli effetti degli abusi proporzionati rispetto non solo alla gravità, ma anche al momento dei loro accertamenti; inoltre, la medesima *ratio* è stata seguita anche nel d. l. n. 73/2012, cd. decreto semplificazioni¹⁸⁹. Tali interventi hanno intensificato la certezza e la stabilità dei controlli, con ricadute positive quindi anche sull'affidamento degli operatori del settore che acquisiscono maggiore sicurezza per i loro investimenti.

Sui poteri di controllo del GSE, come anticipato, si è sviluppato un dibattito dottrinale che ha avuto ad oggetto la loro natura giuridica.

Alcuni autori hanno ritenuto che questi ultimi potessero essere assimilati all'annullamento d'ufficio sulla base dell'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990; ciò implicava che il GSE dovesse affiancare una motivazione adeguata nei provvedimenti in cui disponeva la decadenza dell'incentivo economico.

Diversamente, altri autori hanno distinto i provvedimenti a seconda delle inosservanze rilevate, suddividendoli in quattro categorie: il potere di annullamento, nel caso in cui l'illegittimità del provvedimento con cui il sussidio è stato concesso derivasse dalla mancanza *ab origine* dei requisiti soggettivi e oggettivi; il potere di decadenza amministrativa, laddove non si siano rispettate prescrizioni amministrative indefettibili per usufruire dei benefici; l'autotutela obbligatoria, ove *ex post* venga riscontrata la falsità della dichiarazione in base alla quale era stato concesso il beneficio che quindi viene dichiarato decaduto; l'autotutela privatistica, quando durante il rapporto convenzionale sopraggiungono fatti soggettivi o oggettivi¹⁹⁰.

A chiarire e chiudere tale dibattito è stato il decreto semplificazioni¹⁹¹ con il quale è stata prescritta, per l'esercizio del potere *de quo*, la presenza delle condizioni presenti all'art 21*nonies* su indicato. Invero, gli studiosi più accorti e la stessa giurisprudenza amministrativa hanno individuato anche nella nuova disposizione alcune problematiche. L'aspetto critico della normativa riguarderebbe il caso in cui il GSE attivi un procedimento di riesame per verificare la presenza o meno delle condizioni previste per l'annullamento d'ufficio. In queste occasioni,

¹⁸⁹ Il decreto semplificazioni ha vincolato il potere di intervento del GSE alle seguenti condizioni: «illegittimità del provvedimento, ragioni di interesse pubblico diverse dal mero ripristino della legalità violata, rispetto di un limite temporale ragionevole, ossia, non più di 12 mesi dall'adozione del provvedimento autorizzativo o attributivo del vantaggio economico» indicate all'art. 21*nonies*, l. n. 241/1990.

¹⁹⁰ Sul punto v. G. LA ROSA, *op. cit.*

¹⁹¹ D. l. n. 76/2020.

infatti, la giurisprudenza amministrativa¹⁹² non sembra abbandonare la posizione originale e afferma che il potere rimane di “decadenza”.

Sulla base di quanto analizzato fin ora, si riscontra quindi l’insufficienza dell’intervento del legislatore, che seppur guidato dalle migliori intenzioni di tutelare l’affidamento degli imprenditori nel mercato, non è riuscito a garantire un’adeguata certezza e prevedibilità del diritto, *conditio sine qua non* di un’effettiva tutela degli operatori del settore. Tuttavia, non si esclude che un simile risultato non si possa raggiungere nei prossimi anni mediante nuovi interventi che siano caratterizzati da maggiore organicità.

¹⁹² Cfr. Cons. Stato, 4 aprile 2022, n. 2484; Cons. Stato, 18 gennaio 2023, n. 640.

Capitolo III

I REGIMI SEMPLIFICATI

SOMMARIO: 1. La procedura abilitativa semplificata (PAS): il procedimento sostitutivo della DIA o SCIA per gli impianti FER. – 1.1 Natura giuridica e disciplina della procedura abilitativa semplificata. – 1.2 Ambito di applicazione e recenti semplificazioni della procedura abilitativa semplificata. – 2. Comunicazione preliminare all’installazione di impianti FER: origini e disciplina (art. 6, co. 11 del d. lgs. n. 28/2011). – 3. Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA). – 4. Comunicazione al gestore della rete con modello unico nazionale: il D.M. 19/05/2015. – 4.1. Il Decreto MiTE n. 297/2022. – 5. Attività in edilizia libera. – 5.1. Novità in materia di installazione di pannelli solari e fotovoltaici: d. l. n. 17/2022 e d. l. n. 13/2023.

1. La procedura abilitativa semplificata (PAS): il procedimento sostitutivo della DIA o SCIA per gli impianti FER

Una delle peculiarità della disciplina dei titoli abilitativi per gli impianti FER è la presenza di diversi regimi semplificati rispetto al procedimento ordinario. Ognuno di questi, nel proprio ambito di applicazione, agevola la procedura con modalità diverse che verranno analizzate in questo capitolo.

L’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 non prevedeva esclusivamente l’autorizzazione unica, ma aveva predisposto altri due procedimenti. Uno di questi, indicato al co. 5 dello stesso articolo, coincideva con la denuncia di inizio attività degli impianti (di seguito anche “DIA”), disciplinata agli artt. 22 e 23 del DPR n. 380 del 2001 (nel prosieguo anche “T.U. edilizia”).

Tale procedura si applicava prendendo in considerazione la potenza degli impianti, nello specifico, dotati di capacità produttiva energetica inferiore alle soglie indicate alla tabella A dello stesso decreto¹⁹³. Successivamente, l’art. 1-*quater* del d. l. n. 105/2010, aveva disciplinato una norma transitoria che potesse sanare le conseguenze dei provvedimenti regionali con cui si erano aggiunte soglie

¹⁹³ Le soglie di cui alla tabella A del d.lgs. 387/2003 suddivise per ciascun tipo di energia rinnovabile sono: Eolica 60 kW; Solare fotovoltaica 50 kW (originariamente di 20 kW, oggi modificata dall’art. 31, comma 7, del d. l. n. 77 del 2021); Idraulica 100 kW; Biomasse 200 kW; Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas 250 kW. Queste soglie, così come le caratteristiche dei siti in cui si procedeva all’installazione, potevano essere derogate solo con decreto interministeriale, d’intesa con la Conferenza unificata. L’art. 6, co. 9, del decreto *de quo*, però, conferisce alle Regioni e Province autonome la facoltà di estendere la soglia di potenza entro cui ricorrere alla P.A.S. agli impianti con potenza fino a 1 MW.

ulteriori per l'ambito di applicazione della DIA¹⁹⁴, in modo da preservare i principi contenuti nel d.lgs. n. 387/2003.

Il soggetto interessato doveva presentare la denuncia di inizio attività entro i 30 giorni precedenti dall'inizio effettivo dei lavori, allo sportello unico del Comune in cui l'impianto sarebbe stato realizzato. Alla denuncia il proponente doveva allegare una serie di documenti integrativi che indicavano non solo l'impresa a cui sarebbero stati affidati i lavori, ma anche la conformità del progetto alle norme di sicurezza e igiene oltre che il rispetto dei regolamenti edilizi vigenti comprovato dalla relazione di un esperto.

Entro i 30 giorni successivi alla ricezione della DIA, il responsabile del procedimento doveva controllare la regolarità della qualificazione dell'intervento, la presenza dei presupposti e l'adempimento delle previsioni normative¹⁹⁵.

Con l'adozione delle Linee Guida nazionali e successivamente del d.lgs. n. 28/2011, si è verificata l'inversione di tendenza menzionata nel capitolo precedente¹⁹⁶, secondo la quale l'autorizzazione unica non veniva più considerata come il procedimento principale, invertendo il proprio rapporto con gli altri procedimenti previsti.

Dunque, la denuncia di inizio attività iniziò a ricoprire il ruolo di regola generale; infatti, considerato il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo *ex art. 1 co. 2 della l. n. 241/1990*, laddove i progetti fossero soggetti a DIA, l'amministrazione competente non poteva intraprendere di propria iniziativa il procedimento unico. L'unica ipotesi in tal senso, fatta ovviamente eccezione per i progetti non inclusi nell'ambito di applicazione della stessa, coincideva con la preferenza del proponente per il primo rispetto alla seconda¹⁹⁷.

¹⁹⁴ L'art. 1-*quater* del d.l. n. 105/2010 recita: «Sono fatti salvi gli effetti relativi alle procedure di denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili che risultino avviate in conformità a disposizioni regionali, recanti soglie superiori a quelle di cui alla tabella A del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, a condizione che gli impianti siano entrati in esercizio entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Sul punto la stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 313/2010 ha chiarito che l'art. 1-*quater* «introduce, nel quadro della decretazione d'urgenza del settore dell'energia, una sanatoria limitata nel tempo». Cfr. P.M. VIPIANA, *op. cit.*, pp. 474 ss.

¹⁹⁵ Nel caso in cui lo stesso Comune fosse stato competente al rilascio di una delle autorizzazioni necessarie, i 30 giorni decorrevano dall'adozione dell'atto di assenso *de quo*; se invece, l'atto avesse avuto esito negativo, la denuncia rimaneva priva di effetti.

¹⁹⁶ V. *supra*, al Capitolo II, paragrafo 2.1.

¹⁹⁷ Come viene evidenziato dalla dottrina, sebbene i tempi dell'AU siano decisamente più dilatati, possono comunque risultare convenienti al proponente. Infatti, al verificarsi dei casi in cui i progetti

Il d. l. n. 78/2010¹⁹⁸ e la relativa legge di conversione, hanno sostituito il precedente art. 19 della l. n. 241/1990 con un nuovo art. 19, recante l'istituzione della segnalazione certificata di inizio attività (in acronimo "SCIA"). La peculiarità della SCIA consisteva nella possibilità di avviare l'attività in oggetto a partire dal giorno in cui la segnalazione stessa veniva presentata all'amministrazione precedente, senza dover attendere il termine di 30 giorni previsto dalla DIA. Lo stesso decreto specificava espressamente che la SCIA avrebbe sostituito la DIA, prevista in ogni normativa regionale o statale, a partire «dalla data di entrata in vigore della legge di conversione», ossia il giorno successivo alla relativa pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*, ossia il 31 luglio.

Pertanto, sorse la questione della compatibilità della segnalazione certificata di inizio attività in sostituzione della DIA predisposta dal d.lgs. n. 387/2003. Una voce della dottrina considerava, in particolare, la mancanza nella SCIA della previsione dei 30 giorni di tempo, antecedenti l'inizio dell'attività, a disposizione dell'amministrazione per impedire l'avvio della stessa a fronte di irregolarità¹⁹⁹; infatti, con la nuova disciplina l'amministrazione avrebbe potuto arrestare e, in caso, rimuovere gli effetti dell'attività solo in un momento successivo, nello specifico entro i 60 giorni successivi al suo inizio. Dunque, ci si domandava se la peculiarità del settore delle energie rinnovabili comportava la sopravvivenza della DIA, come disciplinata dal T.U. edilizia, oppure lasciava spazio alla sostituzione di questa con la SCIA.

Una parte della dottrina riteneva auspicabile la permanenza della DIA nel settore dell'energia rinnovabile²⁰⁰. Infatti, chi sosteneva questa posizione si concentrava sulla scarsa incisività dell'immediato inizio dell'attività rispetto al principio di «buona ed efficace amministrazione» di cui all'art. 97 C., soffermandosi inoltre sui rischi che ciò poteva comportare. Nello specifico, i 60 giorni di tempo a disposizione dell'amministrazione per arrestare l'attività erano considerati

necessitano ugualmente di ulteriori autorizzazioni non incluse nella DIA e invece ricomprese nell'AU, può essere più agevole ricorrere al procedimento unico anziché alla DIA che implicherebbe il dover ottenere separatamente le autorizzazioni da questa escluse. Cfr. IMMÈ L., *op. cit.*, pp. 164 ss.

¹⁹⁸ Convertito in legge dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 titolata «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»

¹⁹⁹ Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.*, p. 165.

²⁰⁰ Cfr. A. CIMELLARO - A. SCALÒ, *Guida alle procedure autorizzative di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. L'iter autorizzatorio delineato dal d.lgs. n. 387/2003, alla luce delle elaborazioni della giurisprudenza comunitaria, costituzionale e amministrativa*, Bologna, 2010; L. IMMÈ, *op. cit.*

sufficienti per realizzare costruzioni difficili da rimuovere in seguito e potenzialmente dannose per l'ambiente o il paesaggio. Quanto al lato propriamente normativo, la stessa parte della dottrina evidenziava il contenuto dell'art. 49, co. 4-*ter* del d. l. n. 78/2010 che descriveva la SCIA di cui al nuovo art. 19 della legge sul procedimento amministrativo come attinente «alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e)». Pertanto, considerata l'attinenza della DIA relativa agli impianti FER alla materia "edilizia" e non alla tutela della concorrenza, si riteneva che questa non dovesse essere soggetta alla sostituzione da parte della SCIA²⁰¹.

Un'altra parte della dottrina²⁰² ha invece riconosciuto la compatibilità della sostituzione della SCIA anche rispetto alla DIA in materia di impianti FER. Tanto da considerare una pura "svista" il reiterato utilizzo del termine "DIA" nel d.l. n. 105/2010 e nella l. n. 129/2010, oltre che al d.m. 10 settembre 2010, tutti successivi alla l. n. 122/2010²⁰³. Questa impostazione oltre ad essere, ad avviso di chi scrive, maggiormente in linea con la necessità di accelerare il procedimento di realizzazione degli impianti anche se solo di 30 giorni, è stata confermata dalla nota n. 1340 del 16 settembre 2010 emessa dall'Ufficio Legislativo del Ministero per la semplificazione normativa; infatti, nella nota si confermava esplicitamente che la SCIA era applicabile anche alla materia edilizia.

Tuttavia, la suddetta questione ha perso la propria centralità in seguito all'adozione del d.lgs. n. 28/2011 con cui, in materia di autorizzazioni per la realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, al fianco dell'AU e della semplice comunicazione in regime di edilizia libera, è stata disciplinata la procedura abilitativa semplificata (di seguito anche "PAS"), sostituendo la DIA e la SCIA.

²⁰¹ Ricondurre la materia edilizia-urbanistica nell'ambito della tutela della concorrenza di cui al co.2 lett. e dell'art. 117 C., avrebbe ridotto la prima a materia strumentale e non più autonoma rispetto alla seconda. Cfr. A. CIMELLARO - A. SCALÒ, *op. cit.*; L. IMMÈ, *op. cit.*

²⁰² V. P.M. VIPIANA, *op. cit.*

²⁰³ Il d.m. 10 settembre 2010 specifica attraverso la DIA (da intendere quindi come SCIA) si possono realizzare non solo gli impianti ma anche «le eventuali opere per la connessione alla rete elettrica».

1.1. *Natura giuridica e disciplina della procedura abilitativa semplificata*

La natura giuridica del titolo abilitativo rilasciato al termine della PAS ha sollevato un dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Infatti, per alcuni integra segnalazione certificata di inizio attività, per altri silenzio assenso.

A favore del primo orientamento, sostenuto da diverse pronunce giurisprudenziali²⁰⁴, vi sono alcuni elementi letterali e sistematici.

Tra gli elementi letterali è particolarmente rilevante l'art. 6, co. 1 del d. lgs. n. 28/2011, attraverso il quale vengono assoggettati alla PAS quegli impianti che in precedenza necessitavano della DIA, successivamente sostituita, appunto, dalla SCIA.

Quanto invece alle argomentazioni sistematiche, queste emergono dal diritto in materia di edilizia²⁰⁵. Infatti, nel settore degli impianti FER, il titolo abilitativo rilasciato attraverso la PAS, a cui venga riconosciuta la natura giuridica di SCIA²⁰⁶, assumerebbe coerentemente una posizione intermedia tra gli altri due titoli previsti in materia ossia l'AU e la Comunicazione di inizio lavori.

A sostegno del secondo orientamento, anche questo riscontrabile in alcune pronunce giurisprudenziali²⁰⁷, si trova un'interpretazione che considera rispetto all'art. 6, co.1-2 del d. lgs. n. 28/2011, non tanto la denominazione dei titoli abilitativi indicati, quanto il contenuto di questi. Infatti, se si analizza il contenuto

²⁰⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV., 19 giugno 2014, n. 3112, la quale in riferimento all'art. 10-bis l.241/1990 precisa che «la D.I.A., e gli atti a questa assimilati (come, nel caso di specie, la P.A.S.) non sono quelle “istanze di parte” che la disposizione ricordata presuppone, bensì atti privati, volti a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge».

²⁰⁵ Il riferimento va alla classificazione dei titoli abilitativi necessari per la costruzione di edifici che ricomprende l'attività di edilizia libera ex art. 6 T.U. edilizia, la SCIA ex artt. 23 e 23 T.U. Ed. e il permesso di costruire ex artt. 10 ss. T.U. Ed.

²⁰⁶ In merito alla natura giuridica della SCIA e prima ancora della DIA rileva la sentenza del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria n. 15/2011 con cui si è negata la natura autorizzatoria o provvedimentale di queste, sebbene sia stata ammessa la tutela del terzo mediante impugnazione avverso il diniego tacito dell'esercizio dei poteri in capo alla P.A. per la verifica dei requisiti di legittimità. Per quanto riguarda la dottrina in materia v. E. BOSCOLO, *La denuncia di inizio attività “riformata”: il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio assenso ed autotutela*, in *Urb. e app.*, 2006; M.A. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (note a margine della legge di conversione del d.l. 35/2005)*, in *www.giustamm.it*.

²⁰⁷ Cfr. Tar Puglia, Lecce, sez. I, 2 aprile 2014, n. 895, dove è stata annullata una nota del dirigente comunale in quanto «l'amministrazione non ha fatto alcun riferimento ai presupposti (interesse pubblico all'annullamento; sussistenza di ragionevole lasso di tempo; bilanciamento dell'interesse pubblico con quello del destinatario del provvedimento e di eventuali controinteressati) richiesti per il corretto esercizio del potere di autotutela, pretendendo invece, sulla base di rilievi concernenti il merito della pretesa azionata dal ricorrente, di inibire a quest'ultimo lo svolgimento di un'attività già assentita per *silentium*, essendo ampiamente decorso il termine all'uopo previsto dall'art. 6 D. Lgs. 28/2011»

dell'articolo citato, esso sembrerebbe indicare una disciplina che non presenta elementi di analogia con la SCIA, mentre ne condivide alcuni proprio con il silenzio assenso disciplinato all'art. 20 l. n. 241/1990. Infatti, non può rimanere inosservato il fatto che SCIA e PAS divergano proprio rispetto all'elemento distintivo della prima, ossia l'inizio dell'attività contestuale alla segnalazione, che invece può avvenire solo a seguito del termine di 30 giorni nel secondo caso²⁰⁸.

Giungendo all'analisi della disciplina della procedura abilitativa semplificata, anzitutto emerge il fatto che questa sia direttamente regolata all'interno del d. lgs. n. 28/2011 e non preveda un semplice rinvio al d. lgs. n. 387/2003 e alle Linee Guida, come avviene per gli altri due procedimenti indicati.

Questa procedura è risultata particolarmente innovativa e interessante per gli studiosi della materia fin dalla sua introduzione, in quanto nel sistema amministrativo non si registrava fino a quel momento la presenza di un precedente equivalente.

L'avvio della procedura, disciplinato all'art. 6, co. 2, prevede che il proponente ossia «il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse» presenti all'autorità competente (il Comune²⁰⁹), telematicamente o con mezzo cartaceo, entro i 30 giorni precedenti all'inizio effettivo dei lavori, una dichiarazione comprensiva di: a) una relazione firmata da un progettista abilitato, che certifichi la conformità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati e il rispetto delle norme di sicurezza, oltre a quelle igienico-sanitarie; b) gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete; c) gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore qualora siano richiesti atti di assenso nelle materie di cui all'art. 20, co.4, l. n. 241/1990, e questi atti non siano allegati alla dichiarazione²¹⁰.

Successivamente si possono prospettare tre diversi scenari:

- Entro il termine di 30 giorni, il Comune notifica al proponente l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento a causa del riscontro della

²⁰⁸ Cfr. S. PISCITELLI, *Brevi note sul decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, relativo alle procedure per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici*, in www.giustamm.it, 2011, n. 4.

²⁰⁹ Di regola, nello specifico, allo Sportello Unico dell'Edilizia (SUE) presso l'Ufficio Tecnico comunale Edilizia Privata.

²¹⁰ In quest'ultimo caso si applica il co. 5, come previsto dal co. 4 art. 6 d. lgs. n. 28/2011.

manca delle condizioni prescritte; rimane, però, salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione sanata dalle opportune integrazioni e modifiche.

- Entro il termine di 30 giorni, il Comune non notifica al proponente l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento; dunque, l'attività di costruzione si ritiene "assentita" ex art. 6 co. 4²¹¹.

- Il termine di 30 giorni viene sospeso in ordine alla necessità di ottenere ulteriori atti di assenso non ancora allegati²¹².

Da ultimo, una volta portato a termine l'intervento, che deve concludersi entro i tre anni successivi al perfezionamento della PAS, il progettista o il tecnico abilitato presentano il "certificato di collaudo finale" al Comune.

1.2 *Ambito di applicazione e recenti semplificazioni della procedura abilitativa semplificata*

L'ambito di applicazione della procedura abilitativa semplificata per la realizzazione degli impianti comprende i casi in cui il D.M. 10 settembre 2010 ha previsto la denuncia di inizio attività, ossia: gli impianti fotovoltaici di cui al paragrafo 12.2²¹³, gli impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas indicati al paragrafo

²¹¹ Rispetto all'affermazione per cui «l'attività di costruzione deve ritenersi assentita» di cui all'art. 6, co. 4, si sono verificati alcuni dubbi dovuti ad una recente pronuncia del Consiglio di Stato in cui non si è ritenuto fondato il silenzio assenso per due ragioni: la prima, riprende quanto previsto espressamente dall'art. 20, co. 4 della l. n. 241/1990; dunque, considerando che «nel caso di specie, l'insediamento produttivo scontava l'acquisizione di pareri paesaggistici e ambientali da parte delle competenti autorità territoriali (ARPA di Teramo; Corpo forestale dello Stato). La presenza di "interessi sensibili" impone, pertanto, necessariamente l'adozione di un provvedimento espresso. La seconda, perché l'amministrazione comunale, peraltro su sollecitazione della stessa società, ha indetto una conferenza di servizi proprio per l'acquisizione dei pareri urbanistici e ambientali (art. 20, comma 2, L. n. 241 del 1990)». Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1754.

²¹² A tutela dell'interessato e del proseguimento dell'*iter*, laddove si verifichi una situazione di stallo, l'art. 6 co. 5 prevede che: «Se gli atti di assenso non sono resi entro il termine di cui al periodo precedente, l'interessato può adire i rimedi di tutela di cui all'articolo 117 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

²¹³ Gli impianti di cui al paragrafo 12.2 del D. M. 10 settembre 2010 sono: «a) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.1 aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto ministeriale 6 agosto 2010 che stabilisce le tariffe incentivanti per gli impianti che entrano in esercizio dopo il 31 dicembre 2010): i. moduli fotovoltaici sono collocati sugli edifici; ii. la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati. b) impianti solari fotovoltaici non ricadenti fra quelli di cui al paragrafo 12.1, e 12.2 lettera a), aventi capacità di generazione inferiore alla soglia indicata alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007».

12.4²¹⁴, gli impianti eolici previsti al paragrafo 12.6²¹⁵, gli impianti idroelettrici di cui al paragrafo 12.8²¹⁶.

Quanto alle modifiche recenti della procedura abilitativa semplificata, occorre menzionare l'abrogazione di un periodo dell'art. 6, co. 9-*bis* del d. lgs. n. 28/2011, a seguito dell'entrata in vigore del d. l. n. 13/2023, cd. "Decreto PNRR Ter"²¹⁷.

Dunque, per effetto di tale abrogazione, diversamente da quanto previsto all'art. 9, co. 1-*bis* del d. l. n. 17/2022²¹⁸, cd. Decreto Energia, la PAS non può più essere utilizzata per: «costruire ed esercire impianti fotovoltaici con potenza nominale fino a 20 MW, unitamente alle relative opere di connessione alla rete elettrica di alta e media tensione, localizzati in aree a destinazione industriale, produttiva o commerciale; discariche o lotti di discarica chiusi e ripristinati; cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento e delle relative opere connesse e infrastrutture necessarie, per le quali l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione abbia attestato l'avvenuto completamento delle attività di recupero e di ripristino ambientale previste nel titolo autorizzatorio nel rispetto delle norme regionali vigenti».

Tuttavia, la PAS può ancora essere utilizzata per l'installazione di impianti fotovoltaici di potenza non superiore a 10 MW nelle c.d. aree idonee sulla base dell'art. 20, co. 8, d.lgs. n. 199/2021, comprese le aree dichiarate idonee *ex lege* e di impianti agro-voltaici sollevati da terra, dotati di soluzioni integrative innovative, situati a una distanza inferiore a 3 km da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale come previsto all'art. 6, comma 9-*bis*, D. Lgs. n. 28/2011.

Un'ultima innovazione apportata dal d. l. n. 13/2023 che merita un accenno è la pubblicità della PAS e la conseguente possibilità di presentare opposizione da parte

²¹⁴ Gli impianti indicati al paragrafo 12.4. sono: «non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.3 ed aventi tutte le seguenti caratteristiche, previste all'art. 27, co. 20, della l. n. 99 del 2009: i. operanti in assetto cogenerativo; ii. aventi una capacità di generazione massima inferiore a 1000 kWe (piccola cogenerazione) ovvero a 3000 kWt; b) impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, non ricadenti fra quelli di cui al punto 12.3 e al punto 12.4 lettera a) ed aventi capacità di generazione inferiori alle rispettive soglie indicate alla Tabella A allegata al d.lgs. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007».

²¹⁵ Gli impianti eolici di cui al paragrafo 12.6 sono: «a) (...) non ricadenti fra quelli di cui alla lettera a) ed aventi capacità di generazione inferiore alle soglie indicate alla Tabella A allegata al d.lgs. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007. b) Torri anemometriche finalizzate alla misurazione temporanea del vento di cui al punto 12.5 lettera b), nel caso in cui si preveda una rilevazione di durata superiore ai 36 mesi».

²¹⁶ Gli impianti idroelettrici indicati al paragrafo 12.8 sono: ossia «non ricadenti fra quelli di cui alle lettere a) ed aventi capacità di generazione inferiori alla soglia indicate alla Tabella A allegata al d.lgs. 387 del 2003, come introdotta dall'articolo 2, comma 161, della legge n. 244 del 2007».

²¹⁷ Convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

²¹⁸ Convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34.

dei terzi, a partire dal giorno della pubblicazione della stessa nel Bollettino Ufficiale Regionale (BUR) di riferimento e non più, come avveniva dalla data di inizio o fine lavori come era precedentemente previsto²¹⁹.

2. Comunicazione preliminare all'installazione di impianti FER: origini e disciplina (art. 6, co. 11 del d. lgs. n. 28/2011)

La comunicazione di inizio attività, ancora oggi prevista all'art. 6 co. 11 del d. lgs. n. 28/2011, non costituisce un titolo abilitativo rilasciato dalla pubblica amministrazione, ma piuttosto rappresenta un adempimento amministrativo a carico dell'interessato, che lo rende legittimato ad eseguire i lavori qualificabili nella cd. edilizia minore, ossia relativi ad impianti di modesta dimensione e potenza.

Pertanto, il legislatore, in riferimento a lavori circoscritti e meno impattanti, ha ragionevolmente ritenuto sufficiente una mera comunicazione e non necessario un procedimento "tradizionale" da concludersi con un provvedimento autorizzativo.

La disciplina della comunicazione al comune è stata originariamente associata all'attività edilizia libera di cui all'art. 6 D.P.R. n. 380/2001²²⁰, come risultante prima delle numerose modifiche dovute in particolare all'attuazione della l. n. 124/2015, cd. legge Madia²²¹. Pertanto, al fine di ricostruire la disciplina di tale regime è necessario un breve cenno alle tre diverse ipotesi di attività in edilizia libera inizialmente previste dall'art. 6 del T.U. Edilizia; rispetto a tale riferimento, però, occorre precisare che oggi la comunicazione al comune e l'edilizia libera in materia di realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, sebbene condividano le stesse origini normative, costituiscono due regimi distinti il

²¹⁹ La modifica è stata apportata mediante l'art. 49, co.1, lett. a del d. l. n. 13/2023, con cui si è introdotto il co. 7-bis all'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011, che recita: «Decorso il termine di cui al comma 4, secondo periodo, l'interessato alla realizzazione dell'intervento trasmette la copia della dichiarazione di cui al comma 7 per la pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale alla Regione sul cui territorio insiste l'intervento medesimo, che vi provvede entro i successivi dieci giorni. Dal giorno della pubblicazione ai sensi del primo periodo decorrono i termini di impugnazione previsti dalla legge». Cfr. M. COSTA., *La Procedura Abilitativa Semplificata (PAS): procedimento amministrativo e dubbi interpretativi*, in www.compliancelegale.it, 2023.

²²⁰ La dottrina in materia è copiosa, si rimanda in particolare a: C. BEVILACQUA - F. SALVIA - N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, IV ed., Cedam, 2021; G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, 2019; G.C. MENGOLI., *Manuale di diritto urbanistico*, VII ed., Giuffrè, 2014; P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Cedam Wolters Kluwer, 2017; M. TIMO, *Contributo allo studio della comunicazione di inizio lavori asseverata nel quadro della "liberalizzazione" dell'attività edilizia*, Cedam, 2018.

²²¹ Nello specifico il d. lgs. n. 222/2016 con l'abrogazione del art. 6 co. 2 D.P.R. n. 380/2001.

primo disciplinato dall'art. 6 co. 11 del d. lgs. n. 28/2011 e il secondo dall'art. 6 co. 1 del D.P.R. n. 380/2001²²².

Dunque, inizialmente non era chiaro a quale dei tre regimi inizialmente previsti dall'art. 6 T.U. Edilizia²²³ si riferisse l'art. 6, co. 11 del d. lgs. n. 28/2011²²⁴.

La prima ipotesi, indicata al comma 1 dell'art. 6 T.U. Edilizia, corrisponde al regime che oggi effettivamente viene considerato come edilizia libera per gli impianti FER, caratterizzato dall'assenza di ogni formalità, comunicazioni o adempimenti e viene definita come attività di manutenzione ordinaria.

La seconda, prevista al comma 2, subordinava la realizzazione dei lavori alla cd. "Comunicazione di Inizio Attività in Edilizia Libera" (in acronimo "CIA") che doveva essere presentata al Comune interessato. In seguito a tale comunicazione, qualora fossero rispettate le disposizioni degli strumenti urbanistici comunali e dei regolamenti edilizi, il soggetto interessato poteva procedere con l'attività senza dover attendere alcun termine.

La terza, prevista al comma 4, costituiva una variante della CIA dando luogo alla cd. Comunicazione asseverata. Infatti, quest'ultima richiedeva che oltre alla presentazione della comunicazione di inizio lavori al Comune, dovessero essere allegati anche l'indicazione dell'impresa incaricata e una relazione tecnica. La relazione, contenente i progetti, doveva essere sottoscritta da un professionista abilitato che, mediante la sottoscrizione, attestava la conformità degli interventi alle disposizioni della pianificazione urbanistica, dei regolamenti edilizi, delle normative antisismiche e sul rendimento energetico. Questa, infatti, a differenza della prima ipotesi viene definita attività di manutenzione straordinaria.

Dunque, di queste tre ipotesi l'unica che poteva escludersi dal richiamo dell'art. 6, co. 11 d. lgs. n. 28/2011 era la prima in quanto carente dell'unico adempimento amministrativo richiamato dalla disposizione, ossia la comunicazione; rimaneva invece un dubbio circa la natura asseverata o meno della comunicazione prevista per il settore dell'energia rinnovabile. A risolvere in parte la questione è stato

²²² Per l'attuale disciplina del regime di edilizia libera per gli impianti FER v. *infra*, al Capitolo II, paragrafo 5.

²²³ Come riformulato dall'art. 5 d. l. n. 40/2010 convertito con modificazioni nella l. 73/2010, art. 13-bis d. l. n. 83/2021 convertito con modificazioni nella l. n. 134/2012, l'art. 30 d. l. n. 69/2013 convertito con modificazioni nella l. n. 98/2013 e l'art. 17 d. l. n. 133/2014 convertito con modificazioni nella l. n. 164/2014.

²²⁴ Infatti, l'art. 6 co. 11 d. lgs. n. 28/2011 si limita ad un rinvio delle Linee Guida nazionali del 2010 indicando che: «la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti»

direttamente il legislatore che in alcuni casi ha esplicitamente previsto la Comunicazione semplice, nello specifico ai paragrafi 11.9 e 11.10 del D.M. 10 settembre 2010, all'art. 11 co. 3 del d. lgs. n. 115/2008 e all'art. 27, co. 20 della l. n. 99/2009; mentre in tutti gli altri casi la dottrina ha ritenuto si dovesse ricorrere alla comunicazione asseverata²²⁵.

Nei casi in cui la comunicazione di inizio lavori doveva essere asseverata potevano riscontrarsi alcune analogie con la disciplina di cui all'art. 19 della l. n. 241/1990, come modificata dal d. l. n. 78/2010; infatti quest'ultima, consentiva all'interessato di esercitare l'attività contestualmente alla data di presentazione della SCIA. Tuttavia, rimaneva un elemento distintivo della comunicazione asseverata che la rendeva più conveniente per l'interessato che poteva ricorrervi, ossia la mancanza del potere interdittivo e ripristinatorio in capo alla pubblica amministrazione nei 30 giorni successivi alla ricezione, presente invece nella SCIA. Infatti, nell'ipotesi di comunicazione asseverata, il solo caso in cui l'interessato avrebbe potuto subire un pregiudizio concreto ed attuale si sarebbe concretizzato qualora l'autorità comunale competente alla ricezione della comunicazione si fosse rifiutata di protocollare la Comunicazione trasmessa²²⁶; al verificarsi di questa ipotesi, per tutelarsi, l'interessato avrebbe potuto comunque ricorrere all'azione di annullamento prevista dall'art. 29 c.p.c.²²⁷. Diversamente, se il Comune fosse rimasto silente, le conseguenze sarebbero state diverse a seconda dell'interpretazione adottata. Infatti, da un lato, si può ritenere che l'interessato possa ricorrere all'azione contro il silenzio assenso ex art. 31 della l. n. 104/2010; dall'altro, se in virtù della l. n. 15/2005 si ritenesse applicabile il silenzio assenso, allora al termine dei 30 giorni il provvedimento si sarebbe tacitamente perfezionato.

²²⁵ Cfr. AA. VV., *Energie rinnovabili. Autorizzazioni, connessione, incentivi, procedure e il d.lgs. 28/2011*, Edizioni Ambiente, 2011; D. BENEDETTI - F. VADA, *Novità in tema di realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili su aree della p.a.*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2011, 19-20, pp. 1919-1922; F. GUALANDI, *La nuova disciplina delle fonti energetiche rinnovabili*, Maggioli, 2011.

²²⁶ Infatti, un simile caso, non si sarebbe perfezionato il titolo abilitativo e l'attività intrapresa dal privato sarebbe stata qualificabile come abusiva e, dunque, suscettibile di sanzioni amministrative pecuniarie ex art. 44 d. lgs. n. 28/2011, di un ordine di demolizione e di rimessa in pristino dello stato dei luoghi, oltre che di responsabilità penale. Cfr. M. D'AMBRA, *I titoli abilitativi per la realizzazione di impianti per la produzione e la vendita di energia elettrica da fonti rinnovabili*, 2016.

²²⁷ L'azione, a pena di decadenza, deve essere esercitata nel termine di 60 giorni dalla ricezione della nota del Comune contenente i motivi del rifiuto o gli ulteriori adempimenti richiesti. Un esempio di questa ipotesi è riscontrabile nella sentenza n. 1946 emessa dal TAR Piemonte, Sez. I, il 10 dicembre 2014.

In seguito alle modifiche apportate all'art. 6 T.U. Edilizia oggi le ipotesi della comunicazione semplice o asseverata non sono più contemplate; al contempo però, è ancora presente il riferimento al regime della comunicazione all'art. 6, co. 11 del d. lgs. n. 28/2011, dunque rimane aperta la questione circa la natura della comunicazione necessaria per gli impianti FER, laddove non ciò non sia espressamente indicato dal legislatore.

La comunicazione deve essere presentata dall'interessato al Comune, anche telematicamente, secondo quanto previsto ai punti 11.9 e 11.10 del D.M. 10 settembre 2010, solo per alcune tipologie di impianti.

Gli impianti indicati nelle Linee guida per i quali è previsto tale regime sono:

- Gli impianti fotovoltaici di cui al paragrafo 12.1²²⁸.

- Gli impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e bio-gas di cui al paragrafo 12.3²²⁹.

- Gli impianti eolici indicati al paragrafo 12.5²³⁰

²²⁸ Gli impianti fotovoltaici di cui al paragrafo 12.1 delle Linee guida sono: «a) impianti solari fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115): i. impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi; ii. la superficie dell'impianto non è superiore a quella del tetto su cui viene realizzato; iii. gli interventi non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008. b) impianti solari fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera d) del DPR 380 del 2001): i. realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze; ii. aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto; iii. realizzati al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;»

²²⁹ Ai sensi del paragrafo 12.3 delle Linee guida sono soggetti a comunicazione al Comune «a) Impianti alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 27, comma 20, della legge n. 99 del 2009): i. operanti in assetto cogenerativo; ii. aventi una capacità di generazione massima inferiore a 50 kWe (microgenerazione);

b) impianti alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas non ricadenti fra quelli di cui al punto a) ed aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 123, comma 1, secondo periodo e dell'articolo 6, comma 1, lettera a) del DPR 380 del 2001): i. realizzati in edifici esistenti, sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni di uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; ii. aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto».

²³⁰ Le tipologie di impianti eolici soggette a comunicazione al Comune *ex par.* 12.5 del d. m. 10 settembre 2010 sono: «a) Impianti eolici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115) i. Installati sui tetti degli edifici esistenti di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro; ii. gli interventi non ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, nei casi previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo n. 115 del 2008. b) Torri anemometriche finalizzate alla misurazione temporanea del vento aventi tutte le seguenti caratteristiche: i. realizzate

- Gli impianti idroelettrici e geotermoelettrici elencati al paragrafo 12.7²³¹.

3. Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA)

Al fianco dei tre procedimenti appena analizzati, ossia l'autorizzazione unica, la procedura abilitativa semplificata e la comunicazione al comune, i quali, anche se più volte modificati in seguito, trovavano già fondamento nel d. lgs. n. 387/2003²³², negli ultimi anni si sono aggiunti altri tre regimi in vista di una maggiore semplificazione ossia: la dichiarazione di inizio lavori asseverata, la comunicazione al gestore della rete con il modello unico semplificato e l'edilizia libera.

Sebbene tali regimi abbiano realizzato in concreto una semplificazione procedimentale per le ipotesi da questi disciplinate, uno degli effetti prodotti è stato quello di creare un sistema piuttosto disomogeneo e caratterizzato da una serie di sovrapposizioni che vedono, in particolar modo per gli impianti fotovoltaici, la possibilità di procedere con regimi diversi in alternativa tra loro; nel caso in cui si verifici tale situazione, pare pacifico che l'operatore possa optare per il regime meno gravoso tra quelli a disposizione.

Questo scenario, a parere di chi scrive, è la diretta conseguenza di una tecnica di semplificazione, tipica del nostro ordinamento, contraddistinta dall'adozione di numerosi decreti²³³ in un breve arco temporale, con cui di volta in volta si rende effettivamente più agile il procedimento per alcune ipotesi²³⁴, dimenticando però di adottare una più ordinata e organica visione d'insieme; pertanto il giurista e, in particolar modo, il privato si trovano a doversi orientare di fronte ad una "semplificazione complessa".

mediante strutture mobili, semifisse o comunque amovibili; ii. installate in aree non soggette a vincolo o a tutela, a condizione che vi sia il consenso del proprietario del fondo; iii. sia previsto che la rilevazione non duri più di 36 mesi; iv. entro un mese dalla conclusione della rilevazione il soggetto titolare rimuove le predette apparecchiature ripristinando lo stato dei luoghi».

²³¹ Gli impianti idroelettrici e geotermoelettrici di cui al paragrafo 12.7 delle linee guida sono: «a) impianti idroelettrici e geotermoelettrici aventi tutte le seguenti caratteristiche (ai sensi dell'articolo 123, comma 1, secondo periodo e dell'articolo 6, comma 1, lettera a) del DPR 380 del 2001): i. realizzati in edifici esistenti sempre che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni di uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; ii. aventi una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto».

²³² Come modificato dalle Linee Guida Nazionali e dal d. lgs. n. 28/2011.

²³³ Il riferimento tra gli altri è ai: d. l. n. 76/2020; d. lgs. n. 199/2021; d. l. n. 77/2021; d. l. n. 17/2022; d. l. n. 13/2023.

²³⁴ Si pensi, tra gli altri, all'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'edilizia libera apportato con il d. l. n. 17/2022 e il d. l. n. 13/2023.

Il d. l. n. 76/2020 ha previsto l'introduzione della dichiarazione di inizio lavori asseverata, cd. DILA, all'art. 6-*bis* del d. lgs. n. 28/2011.

Inizialmente l'ambito di applicazione della DILA riguardava gli interventi su impianti esistenti e modifiche di progetti già autorizzati che non comportassero un aumento dell'area occupata dagli impianti e dalle opere connesse, indipendentemente dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento²³⁵.

Successivamente il d. l. n. 67/2022²³⁶ ha ampliato le ipotesi soggette a DILA aggiungendo al co. 1 del citato art. 6-*bis* gli interventi di modifica della soluzione tecnologica utilizzata. Inoltre, alla lett. a) il riferimento alla percentuale massima di aumento della dimensione delle pale eoliche è stata portata dal 15% al 20%, mentre la percentuale della variazione dell'altezza massima dal suolo degli impianti fotovoltaici è stata aumentata fino al 50%; pertanto, con il decreto del 2022 si è agevolato il regime di autorizzazione anche per interventi più rilevanti.

In vero, la DILA può essere impiegata anche su impianti in corso di incentivazione, precisando però che l'incremento di produzione energetica derivante da un aumento di potenza superiore alle soglie di cui al DM 23 giugno 2016 viene qualificato come ottenuto da potenziamento non incentivato.

Da ultimo, sono soggetti a questo regime anche i progetti di nuovi impianti fotovoltaici con «moduli collocati sulle coperture di fabbricati rurali e di edifici a uso produttivo e di edifici residenziali, nonché per i progetti di nuovi impianti fotovoltaici i cui moduli sono installati in sostituzione di coperture di fabbricati rurali e di edifici su cui è operata la completa rimozione dell'eternit o dell'amianto» a condizione che tali immobili non rientrino nelle aree previste nella pianificazione urbanistica come zona A e ad esclusione degli immobili tutelati ai sensi del Codice

²³⁵ Nello specifico, in base al d. l. n. 76/2020 si poteva ricorrere a DILA nei casi previsti dall'art. 6-*bis* del d. l. n. 28/2011, ossia: «a) impianti eolici: interventi consistenti nella sostituzione della tipologia di rotore che comportano una variazione in aumento delle dimensioni fisiche delle pale e delle volumetrie di servizio non superiore in ciascun caso al 15 per cento; b) impianti fotovoltaici con moduli a terra: interventi che, anche a seguito della sostituzione dei moduli e degli altri componenti e mediante la modifica del layout dell'impianto, comportano una variazione delle volumetrie di servizio non superiore al 15 per cento e una variazione dell'altezza massima dal suolo non superiore al 20 per cento; c) impianti fotovoltaici con moduli su edifici: interventi di sostituzione dei moduli fotovoltaici su edifici a uso produttivo, nonché, per gli edifici a uso residenziale, interventi che non comportano variazioni o comportano variazioni in diminuzione dell'angolo tra il piano dei moduli e il piano della superficie su cui i moduli sono collocati; d) impianti idroelettrici: interventi che, senza incremento della portata derivata, comportano una variazione delle dimensioni fisiche dei componenti e della volumetria delle strutture che li ospitano non superiore al 15 per cento».

²³⁶ Convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022 n. 51.

dei beni culturali e del paesaggio. In questi casi alla dichiarazione devono essere allegati anche gli elaborati tecnici per la connessione alla rete elettrica redatti dal gestore della rete²³⁷.

Il regime della DILA dispone che il proprietario dell'immobile interessato dall'impianto o chi abbia la disponibilità, presenta la dichiarazione di inizio lavori e una relazione sottoscritta da un progettista abilitato in modo che vengano attestati il rispetto delle norme di sicurezza, antisismiche e igienicosanitarie. Tale comunicazione, secondo quanto indicato dalla disposizione, deve essere presentata in ogni caso al Comune; su questo punto possono sorgere alcune perplessità, in quanto la DILA può riguardare anche modifiche di progetti non ancora autorizzati, ma nel corso del procedimento di autorizzazione e ciò potrebbe quindi dare luogo al particolare scenario per cui si andrebbe a comunicare al Comune la modifica di un progetto, il cui procedimento di autorizzazione in corso potrebbe competere ad un'altra autorità come nel caso dell'AU²³⁸.

Una delle caratteristiche proprie della dichiarazione di inizio lavori asseverata consiste nel fatto che gli interventi soggetti ad essa non sono sottoposti a valutazioni ambientali e paesaggistiche, né ad altri atti di assenso comunque denominati, a differenza degli altri regimi in cui talvolta rimangono salvi altri atti di assenso da acquisire prima o contemporaneamente.

Il regime della DILA è stato confermato anche all'art. 18, co. 2, lett. b del d.lgs. 8 novembre del 2021 n. 199, adottato nel rispetto del principio di proporzionalità e di adeguatezza, con l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti FER. Infatti, il Governo italiano, sulla base dell'art. 5 della legge di delegazione europea 2019, con il d. lgs. n. 199/2021 ha indicato gli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi vincolanti previsti dall'art. 3 della Direttiva RED II, ammettendo che tali obiettivi, tra cui un maggior impiego e utilizzo di energia rinnovabile, non possano realizzarsi senza passare attraverso la semplificazione dei procedimenti autorizzativi per la realizzazione degli impianti, che in Italia rappresenta uno dei principali ostacoli non solo per i privati cittadini e gli investitori nazionali ma anche per potenziali investitori stranieri.

²³⁷ Cfr. Art. 6-bis, co. 4 del d. lgs. n. 28/2011.

²³⁸ Cfr. E. BLASIZZA, *Ambiente 2023*, Wolters Kluwer, 2023.

Poiché non pare opportuno né utile indicare in questa sede ogni ulteriore modifica di minore entità apportata all'istituto con i numerosi recenti decreti, l'attenzione si concentrerà solo su un ultimo intervento di rilievo, operato dal d. l. n. 34/2023²³⁹.

Infatti, il d. l. n. 34/2023 ha previsto un'ulteriore semplificazione estesa esclusivamente alle strutture turistiche e termali a condizione che: l'impianto non superi 1MW di potenza, sia destinato all'autoconsumo e l'installazione sia realizzata entro il 30 giugno 2024. In queste ipotesi è stata prevista la DILA anche nel caso in cui la struttura sia collocata in un centro storico o in aree soggette a vincolo; tuttavia, si è precisato che l'impianto non deve essere visibile da un punto panoramico e le coperture devono «richiamare i materiali tradizionali per non disturbare l'armonia del paesaggio».

Da queste precisazioni si può evincere la minuziosità delle modifiche che di volta in volta vengono apportate nel settore delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti FER che, sebbene mosse dalle migliori intenzioni, possono aumentare l'incertezza dei privati, anziché incentivarne l'utilizzo.

Inoltre, il limite temporale entro il 30 giugno 2024 può essere letto in chiavi diverse: da un lato può considerarsi come un incentivo rivolto all'operatore che può "approfittare" dell'agevolazione solo agendo tempestivamente; dall'altro può dimostrare come la convinzione del legislatore di agevolare la produzione di energia rinnovabile non sia così forte da introdurre una simile agevolazione senza limiti di tempo.

Un'ultima riflessione merita il richiamo "all'armonia del paesaggio", infatti è pacifico come il nostro Paese sia caratterizzato da bellezze culturali e paesaggistiche uniche in tutto il mondo che devono essere preservate. Ad ogni modo non si può ignorare il nuovo art. 9 C. che affronta diversamente la tutela dell'ambiente, rendendo l'esito del bilanciamento con la tutela del paesaggio più complesso rispetto al passato; tanto che anche il Consiglio di Stato ha ridimensionato la rilevanza del mero fattore "estetico" in relazione alle autorizzazioni di impianti FER²⁴⁰.

²³⁹ Convertito con modificazioni dalla L. 26 maggio 2023, n. 56.

²⁴⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 9 giugno 2020, n. 3696; sul punto v. infra Capitolo III, paragrafo 5.1.

4. *Comunicazione al gestore della rete con modello unico nazionale: il D.M. 19/05/2015*

La comunicazione preliminare secondo il modello unico nazionale è prevista ai sensi dell'art. 2 del d. m. 19/05/2015 per «la realizzazione, la connessione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici aventi tutte le seguenti caratteristiche: a) realizzati presso clienti finali già dotati di punti di prelievo attivi in bassa tensione; b) aventi potenza non superiore a quella già disponibile in prelievo; c) aventi potenza nominale non superiore a 20 kW; d) per i quali sia contestualmente richiesto l'accesso al regime dello scambio sul posto; e) realizzati sui tetti degli edifici con le modalità di cui all'articolo 7-*bis*, comma 5, del decreto legislativo n. 28 del 2011; f) assenza di ulteriori impianti di produzione sullo stesso punto di prelievo».

Il modello unico nazionale è stato istituito dal d. m. 19 maggio 2015 ed è divenuto utilizzabile a partire dal 24 novembre dello stesso anno, ossia 180 dopo l'entrata in vigore dello stesso decreto.

Anche questa nuova procedura semplificata risponde alle esigenze, più volte richiamate in questa sede, di agevolare la produzione di energia prodotta da fonti rinnovabili; in questo caso l'intervento non è rivolto ai grandi investitori per gli impianti di maggiori dimensioni, bensì ai singoli cittadini o ai piccoli e medi imprenditori per impianti di taglia ridotta, che possono comunque realizzare risultati importanti a livello nazionale se sommati tra loro.

La peculiarità del modello unico consiste nel permettere all'utente di rivolgersi direttamente al Gestore di rete, come unico interlocutore, mediante un'innovativa procedura online. Dunque, la semplificazione in questo caso si è tradotta da un lato, nella possibilità del richiedente di interfacciarsi esclusivamente con il gestore di rete, anche detto distributore di energia elettrica; dall'altro, nella sola presentazione di due moduli necessari per completare la richiesta di autorizzazione, realizzazione, connessione ed esercizio dell'impianto²⁴¹.

I due moduli hanno sostituito i modelli precedentemente impiegati presso i comuni, i gestori di rete e il GSE; in aggiunta, per renderne ulteriormente più

²⁴¹ Cfr. A. CAFFARELLI - G. DE SIMONE - A. PIGNATELLI, *Sistemi fotovoltaici. Progettazione, gestione, manutenzione impiantistica*, Maggioli Editore, 2021; L. BERARDI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, Maggioli Editore, 2023

agevole la presentazione, gli stessi si trovano già precompilati all'allegato 1 del decreto in esame.

Nello specifico, si tratta di un modulo breve e semplice, suddiviso in due parti formate da una pagina per ognuna. La prima parte costituisce la comunicazione dell'avvio dei lavori e comprende i dati catastali, le informazioni sull'impianto e i dati anagrafici del richiedente. La seconda, invece, forma la comunicazione di fine dei lavori e contiene alcuni dati tecnici dell'impianto, la dichiarazione di conformità dell'impianto alla normativa di riferimento oltre all'accettazione del regolamento di esercizio e del contratto di scambio sul posto con il GSE.

La comunicazione dell'inizio dei lavori deve essere inoltrata al Gestore di rete prima dell'effettivo avvio dei lavori, così da permettere a quest'ultimo di controllare la conformità della domanda e di verificare ulteriori regolarità nel termine di 20 giorni dalla ricezione.

Una volta presentato il modulo, al richiedente non spettano ulteriori adempimenti, poiché ad occuparsi di ogni altro aspetto è il Gestore della rete che provvederà ad informarlo adeguatamente.

Infatti, qualora le verifiche e i controlli abbiano esito positivo il procedimento per la connessione si avvia automaticamente; dunque, il Gestore della rete invia una copia del modulo al Comune, alla Regione e al GSE e carica le informazioni necessarie sul portale di Terna (Rete Elettrica Nazionale S.p.A.) mediante un addebito automatico a carico del richiedente, corrispondente a una quota standard in cui sono inclusi i costi di connessione come previsto nel preventivo. Invece, nel caso in cui il Gestore constati la necessità di lavori maggiormente complessi e non circoscritti all'installazione del gruppo di misura, inoltra al soggetto interessato il relativo preventivo.

Una volta conclusi i lavori per la realizzazione dell'impianto, l'utente deve inviare la seconda parte del modello unico sempre al Gestore della rete, il quale ne inoltra la copia al Comune e al GSE e infine, la registra sul sito di Terna S.p.A., mantenendo informato il richiedente²⁴².

²⁴² Cfr. *Procedura semplificata per la realizzazione, la connessione e l'avviamento di piccoli impianti fotovoltaici sui tetti degli edifici reperibile in www.anierinnovabili.anie.it.*

4.1. Il Decreto MiTE n. 297/2022

Il decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 2 agosto 2022, n. 297 ha previsto nuove condizioni e modalità per l'applicazione del Modello unico semplificato.

L'attuale ambito di applicazione del Modello Unico, indicato all'art. 2 del D.M. MiTE n. 297/2022, ricomprende gli impianti solari e fotovoltaici di cui all'art. 1 co. 1 dello stesso decreto qualora rispettino alcune condizioni, quali una potenza massima non superiore a 200 kW²⁴³.

Il presente decreto ha dato attuazione al d. l. n. 17/2022, cd. decreto energia, in particolare all'art. 10; ma le novità maggiormente rilevanti riguardano, appunto, la potenza degli impianti che possono essere installati, la quale è stata aumentata fino a 200 kW e la modalità di compilazione telematica del modulo da trasmettere al gestore di rete. Inoltre, al fine di attuare le modifiche introdotte dal D.M. n. 297/2022 e utilizzare il nuovo modello unico semplificato, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha provveduto, con l'adozione della delibera n. 674 del 6 dicembre 2022, a modificare e integrare le precedenti disposizioni regolatorie in materia di connessione degli impianti disciplinate dal testo integrato connessioni attive (TICA)²⁴⁴.

La tendenza ad estendere il modello unico semplificato anche per impianti di maggiore potenza, in un'ottica di semplificazione e armonizzazione delle procedure autorizzative per promuovere ed implementare la produzione di energia

²⁴³ Secondo l'art. 2 co. 1 del D. M. MiTE n. 297/2022, gli impianti solari e fotovoltaici possono essere soggetti al Modello Unico se: «a) ubicati presso clienti finali già dotati di punti di prelievo attivi e per i quali siano necessari interventi di realizzazione, modifica o sostituzione a regola d'arte dell'impianto per la connessione del gestore di rete eseguiti attraverso lavori semplici come definiti nel TICA ovvero secondo le modalità individuate dall'ARERA nell'ambito del TICA, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a); b) aventi potenza nominale complessiva, al termine dell'intervento, non superiore a 200 kW. Ai fini di cui alla presente lettera, la potenza nominale è determinata dal minor valore tra la somma delle singole potenze nominali di ciascun modulo fotovoltaico facente parte del medesimo impianto, misurate alle condizioni STC (*Standard Test Condition*) e la potenza nominale del gruppo di conversione cc/aa, come definite dalle pertinenti norme del Comitato elettrotecnico italiano (CEI), espressa in chilowatt; c) per i quali sia richiesto il ritiro dell'energia elettrica da parte del GSE, ivi incluso il ritiro dedicato di cui all'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ovvero si opti per la cessione a mercato dell'energia elettrica mediante la sottoscrizione di un contratto di dispacciamento con una controparte diversa dal GSE».

²⁴⁴ Il TICA è il «testo integrato delle condizioni tecniche ed economiche per la connessione alle reti elettriche con obbligo di connessione di terzi degli impianti di produzione di energia elettrica». Per approfondimenti consultare www.arera.it/TICA. Nello specifico per una migliore comprensione degli aggiornamenti al TICA si rinvia alla consultazione 28/giugno/2023 n. 301 recante il titolo: «Orientamenti per l'aggiornamento del Testo Integrato Connessioni Attive (TICA). Semplificazione iter di connessione».

rinnovabile, si era già riscontrata all'art. 25, co. 3 del d. lgs. n. 199/2021, caratterizzato da un timido intervento con cui la potenza degli impianti fotovoltaici sottoponibili a tale procedura era stata aumentata a 50 kW; dunque, il legislatore con il decreto in esame ha mostrato non solo di rimanere fermo sulla direzione intrapresa, ma anche di rafforzarla con interventi ancora più incisivi.

L'aumento della potenza da 50 kW a 200 kW ha creato un impatto significativo in quanto, prima di tale modifica, l'*iter* autorizzativo per gli impianti fotovoltaici superiori ai 50 kW era particolarmente farraginoso; infatti, questo prevedeva che il soggetto interessato provvedesse a: ottenere un'autorizzazione da parte del comune interessato, mettere in sicurezza il cantiere, comunicare l'avvio e la fine dei lavori allo stesso comune, richiedere la connessione alla rete tramite il distributore locale oltre ad effettuare le varie registrazioni sul sito del GSE e di Terna S.p.A.; mentre, con il modello unico semplificato, la maggioranza di tali oneri viene trasferita direttamente in capo al Gestore della rete, rendendo molto più agevole il procedimento per l'utente.

L'obiettivo primario di questo istituto, proprio come gli altri regimi semplificati recentemente disciplinati dal legislatore, rimane quello di mettere a disposizione dell'utente un procedimento snello e agevole, caratterizzato da un minor numero di adempimenti previsti, così da incentivarne l'attivazione.

Con il decreto MiTE non sono variati i casi di esclusione per l'installazione di impianti fotovoltaici, i quali rimangono circoscritti agli impianti installati nelle aree specifiche indicate all'art. 136, co. 1, lett. b) e c) del d. lgs. n. 42/2004²⁴⁵. Tuttavia, gli edifici ricompresi nell'art. 136, co. 1, lett. c) possono comunque essere soggetti al modello unico semplificato qualora rispettino la caratteristica prevista all'art. 7-*bis*, co. 5 del d. lgs. n. 28/2011, ossia nel caso in cui l'installazione dei pannelli non risulti visibile da uno spazio pubblico o da un punto panoramico.

²⁴⁵ Dunque, rimangono esclusi *ex art.* 136 co 1, lett. b) e c) del d. lgs. n. 42/2004, *i. e.*: «b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici».

5. Attività in edilizia libera

L'attuale regime dell'attività in edilizia libera in riferimento agli impianti FER è il meno gravoso tra tutti, in quanto prevede la possibilità di eseguire l'intervento senza procedere alla richiesta di alcun titolo abilitativo o comunicazione.

La prima volta in cui tale regime è stato disciplinato in riferimento al settore energetico risale all'art. 27, co. 20 della l. n. 99/2009, rivolto alle cd. "unità di microgenerazione" caratterizzate, appunto, da una ridotta capacità di generazione massima. In quella sede, l'attività in edilizia libera prevedeva ancora una mera comunicazione all'autorità competente secondo le disposizioni di cui all'art. 6 co.2 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 cd. T.U. edilizia²⁴⁶.

Tale modello è stato successivamente integrato e meglio disciplinato dalle Linee Guida del 2010 dove, in particolare al paragrafo 11.3, viene precisato che l'autorizzazione delle eventuali opere per la connessione alla rete elettrica viene rilasciata separatamente.

Inoltre, il successivo d. lgs. n. 28/2011 non ha modificato le previsioni contenute nelle Linee Guida, anzi ha precisato che l'applicazione della comunicazione prevista per le attività in edilizia libera rimane ferma alle indicazioni di cui ai paragrafi 11 e 12 delle stesse. Una previsione rilevante nel d. lgs. n. 28/2011 è stata inserita all'art. 7 dove si sono individuati diversi interventi da considerare attività edilizia libera *ex art. 6, co. 2, lett. a del DPR n. 380/2001*.

La disciplina della edilizia libera ha subito importanti modifiche a seguito della l. n. 124/2015, cd. legge Madia. Infatti, con la riforma, non si è realizzata solo l'integrazione della disciplina generale della segnalazione di inizio attività di cui alla l. n. 241/1990²⁴⁷, ma si sono introdotte anche diverse novità in materia di edilizia, apportando alcune modifiche al relativo testo unico, ossia il DPR n. 380/2001. La legge Madia, come molti altri interventi del legislatore, ha affrontato l'esigenza di semplificare e di implementare la certezza dei procedimenti

²⁴⁶ Il co. 2 dell'art. 6 DPR n. 380/2001 è stato abrogato dal d. lgs. n. 222/2016.

²⁴⁷ Il primo decreto finalizzato all'attuazione della semplificazione dei regimi autorizzativi è il d. lgs. n. 126/2016, cd. decreto SCIA 1, intervenuto a modificare nello specifico l'art. 19 della l. n. 241/1990. In secondo luogo, il d. lgs. n. 222/2016, cd. decreto SCIA 2, con cui si sono individuate le attività soggette ai diversi regimi di autorizzazione o controllo quali: la comunicazione, la SCIA, il silenzio assenso e l'autorizzazione con provvedimento espresso. Sul punto v. P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Cedam Wolters Kluwer, 2017; R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, XVI ed., Neldiritto, 2022; F. CARINGELLA, *op. cit.*, M. TIMO, *op. cit.*

autorizzativi, in particolare in materia edilizia. Tale fine è stato perseguito a partire dalla considerazione del fatto che spesso gli strumenti previsti dal legislatore per realizzare una semplificazione non conseguono il loro scopo a causa della diversa applicazione operata dalle amministrazioni competenti, oltre che dai relativi poteri di controllo e di intervento; pertanto, le modifiche apportate hanno promosso un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale della disciplina.

In particolare, rispetto all'edilizia libera nel settore della produzione di energia rinnovabile, il decreto SCIA 2 (d. lgs. n. 222/2016), oltre all'abrogazione del co. 2 art. 6 del testo unico, ha aggiunto alcune ipotesi quali: l'installazione di pompe di calore aria-aria a bassa potenza e i pannelli solari o fotovoltaici su edifici collocati al di fuori di zone urbane centrali; mantenendo ferma la possibilità per le regioni di estendere tale regime ad altre opere ad esclusione di quelle soggette a SCIA²⁴⁸.

Dunque, ad oggi, in seguito agli interventi normativi appena citati, nell'attività in edilizia libera per gli impianti FER non si include più l'ipotesi della mera comunicazione²⁴⁹, ma solo la possibilità di eseguire l'intervento senza procedere alla richiesta di alcun titolo abilitativo né comunicazione; pertanto occorre sottolineare come grazie alle modifiche apportate, questo istituto sia ora caratterizzato da una maggiore coerenza dal punto di vista lessicale, associando il termine "libera" ad un'attività che concretamente non richiede alcun adempimento preventivo da parte dell'utente, che con la normativa precedente avrebbe potuto facilmente confondersi.

Tale regime è previsto per i soli impianti fotovoltaici di cui all'art. 6, co. 1, lett. *e-quater* del DPR n. 380/2001 ossia «i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» e, come poc'anzi anticipato, non richiede alcun titolo abilitativo o previa comunicazione.

Sono fatti salvi, però, i casi in cui siano previsti interventi su immobili vincolati disciplinati dal d. l. n. 42/2004, ossia il codice dei beni culturali e del paesaggio, che quindi necessitano specifiche autorizzazioni.

Dunque, il legislatore, seguendo anche in questo caso la via della semplificazione, aveva tentato di attuare una liberalizzazione, quanto meno per le

²⁴⁸ Cfr. M. RIZZO, *Le novità introdotte dalla c.d. Legge Madia in materia edilizia: più certezze e meno burocrazia per il settore delle costruzioni?*, in www.michelerizzolaw.com, 2017.

²⁴⁹ Prevista precedentemente all'art. 6, co. 2 del d. lgs. n. 380/2001.

opere di modeste dimensioni; tentato ma non realizzato una vera e propria liberalizzazione, poiché non può essere ignorata la presenza di vincoli su circa il 65% del territorio italiano²⁵⁰.

5.1. *Novità in materia di installazione di pannelli solari e fotovoltaici: d. l. n. 17/2022 e d. l. n. 13/2023*

Negli ultimi anni, in materia di installazione di pannelli solari e fotovoltaici²⁵¹, sono stati elaborati aggiornamenti rilevanti grazie alle novità introdotte dal d. l. n. 17/2022²⁵² e dal d. l. n. 13/2023²⁵³. Infatti, uno dei limiti alla liberalizzazione di tali impianti mediante l'edilizia libera, come sopra menzionato, riguarda la molteplicità degli immobili e delle aree vincolate presenti nel nostro Paese; dunque, con i recenti interventi, il legislatore ha cercato di affrontare la questione tentando di semplificare il procedimento anche in relazione ad alcuni di questi immobili e aree.

Il d. l. n. 17/2022 rileva in particolar modo rispetto alle modifiche apportate all'art. 7-*bis*, co. 5 del d. lgs. n. 28/2011. Tale modifica riguarda in primo luogo l'aggiunta dei centri storici e dei nuclei storici o, meglio, le «zone A degli strumenti urbanistici comunali, come individuate ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444», che in precedenza secondo quanto previsto dal Glossario Edilizia Libera²⁵⁴ escludevano l'installazione dei pannelli. Tuttavia, rimane da considerare la possibile presenza di strumenti urbanistici e regolamenti edilizi comunali che prescrivano ulteriori limiti per gli interventi su immobili rilevanti dal punto di vista storico, architettonico e culturale, oltre ai già menzionati vincoli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Pertanto, nonostante queste aree siano state assoggettate a edilizia libera, non vi è certezza circa la completa assenza di limitazioni al riguardo; anzi, al contrario, è pacifico che continueranno ad essere predisposti diversi vincoli derivanti, in particolare, da normative locali al fine di tutelare il paesaggio e il patrimonio culturale²⁵⁵.

²⁵⁰ Ulteriori e più dettagliati dati reperibili in www.sitap.beniculturali.it.

²⁵¹ La differenza tra i pannelli solari e i pannelli fotovoltaici consiste nel fatto che, mentre i primi impiegano i raggi solari per scaldare l'acqua destinata ad uso sanitario e all'impianto di riscaldamento, i secondi, invece, convertono le radiazioni solari in energia elettrica senza l'utilizzo di alcun combustibile fossile, dunque senza emissioni di anidride carbonica.

²⁵² Convertito con la legge n. 34/2022.

²⁵³ Convertito con la legge n. 41/2023.

²⁵⁴ Emanato con D.M. Infrastrutture e Trasporti 2 marzo 2018; il riferimento è alla voce n. 42.

²⁵⁵ Circa il complesso rapporto tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio e il patrimonio culturale v. *infra*, al Capitolo IV, paragrafi 1, 1.1.

Dunque, secondo quanto indicato al nuovo co. 5 dell'art. 7-*bis*, le installazioni dei pannelli solari e fotovoltaici sugli edifici «sono considerate interventi di manutenzione ordinaria e non sono subordinate all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati»; questa sarebbe la regola generale da cui si devono escludere le aree e gli immobili vincolati dall'art. 136 co. 1, lett. b) e c) del d. lgs. n. 42/2004 e le previsioni di cui agli artt. 21 e 157 del medesimo decreto.

Sulla base di queste considerazioni, è chiaro come oggi sia più agevole installare impianti fotovoltaici e solari sugli edifici rispetto al passato; ciò viene confermato anche dalla giurisprudenza che ha statuito l'illiceità di rilasciare un diniego automatico per l'autorizzazione paesaggistica, in quanto è necessaria una motivazione adeguata circa l'incompatibilità con il paesaggio²⁵⁶. Infatti, apparentemente il rigetto dell'autorizzazione non si fonda più sulla mera incompatibilità paesaggistica per motivi "estetici", poiché è necessaria una valutazione più approfondita dei numerosi interessi in gioco, anche alla luce del nuovo art. 9 C. Pertanto, risulta interessante il fenomeno secondo cui questi impianti iniziano ad essere sempre più considerati, non tanto come costruzioni innovative che creano disturbo, ma come ordinari strumenti in grado di soddisfare la sempre maggiore necessità di implementare la produzione di energia rinnovabile per ottenere una maggiore indipendenza energetica e salvaguardare il pianeta dal cambiamento climatico. Ciò implica una motivazione del rigetto analitica e dettagliata, oltre a considerare le caratteristiche concrete del progetto che darebbero luogo a incompatibilità con il paesaggio; inoltre, nell'operazione di bilanciamento degli interessi, non si può ignorare il *favor* del legislatore verso la realizzazione di nuovi impianti di energia rinnovabile, che risulta evidente dai diversi interventi volti

²⁵⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 9 giugno 2020, n. 3696, in cui si precisa che il diniego a seguito della valutazione della Soprintendenza non possa limitarsi al mero "decremento della dimensione estetica" del paesaggio poiché «l'oggettività del *novum* sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile»; pertanto «l'opera progettata o realizzata dal privato che ha una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, soggetta fra l'altro a finanziamenti agevolati, non può ridursi all'esame dell'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». Vedi anche: T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 marzo 2021, n. 269; T.A.R. Toscana, Sez. III, 27 febbraio 2023, n. 222.

a incentivarne la costruzione anche da un punto di vista fiscale oltre che di semplificazione procedurale²⁵⁷.

Tuttavia, devono comunque sempre tenersi in conto sia la normativa regionale sia, in particolar modo, i Piani Regolatori Comunali e i relativi Regolamenti Edilizi che possono, appunto, addurre prescrizioni ulteriori²⁵⁸; infatti, la semplificazione ha riguardato solo il livello procedurale, non anche quello sostanziale, che quindi mantiene le proprie caratteristiche.

Inoltre, il d. l. n. 13/2023, adottato per l'attuazione del PNRR, ha introdotto ulteriori novità riguardanti i pannelli solari termici e fotovoltaici su edifici già realizzati e sottoposti all'autorizzazione paesaggistica²⁵⁹, assoggettandoli al silenzio assenso. Tale previsione è indicata all'art. 47 co. 6 del decreto citato e, dunque, ha modificato l'art. 9 co. 5 del d. l. n. 17/2022, il quale aveva sostituito l'art. 7-bis co. 5 del d. lgs. n. 28/2011, che quindi è stato nuovamente aggiornato.

La modifica prevede il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione competente «entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di ricezione dell'istanza». La sospensione del termine può essere richiesta una sola volta e per un massimo di trenta giorni nel caso in cui, entro quindici giorni dalla data di ricezione dell'istanza, la Soprintendenza rappresenti la puntuale e motivata necessità di effettuare approfondimenti istruttori ovvero di modificare il progetto di installazione.

Infine, l'autorizzazione si intende rilasciata ed immediatamente efficace qualora il suddetto termine sia decorso senza l'avvenuta comunicazione dei motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza *ex art. 10-bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Quindi il silenzio assenso si perfeziona in mancanza del preavviso di diniego di cui all'art. 10-bis l. n. 241/1990, al termine di 45 giorni dal deposito dell'istanza, a cui si possono aggiungere un massimo di 30 giorni laddove la Soprintendenza, entro 15 giorni, abbia richiesto una sospensione. Tale introduzione ha suscitato diverse

²⁵⁷ Cfr. d. l. n. 34/2020; d. l. n. 77/2021; d. l. n. 17/2022.

²⁵⁸ Cfr. C. PAGLIAI, *Fotovoltaico: quando è davvero libero, in centri storici e immobili vincolati*, in www.studiotecnicopagliai.it, 2022; C. PAGLIAI, *Fotovoltaico e vincolo paesaggistico: confrontare anche interesse pubblica utilità energetica*, in www.studiotecnicopagliai.it, 2023.

²⁵⁹ L'autorizzazione paesaggistica è richiesta nei casi di cui all'art. 136, co. 1, lett. b) e c), d. lgs. n. 42/2004. L'autorizzazione paesaggistica può essere ordinaria *ex art. 146* d. lgs. n. 42/2004 o semplificata come previsto agli allegati A e B del DPR n. 31/2017. La maggioranza dei casi che rilevano in questa sede rientra generalmente nella procedura di autorizzazione paesaggistica semplificata, che era già caratterizzata dal silenzio assenso "orizzontale" veloce tra l'ente procedente al rilascio e la Soprintendenza.

perplexità tra alcuni operatori del settore²⁶⁰, che si domandano quali possano essere le conseguenze del nuovo silenzio assenso in rapporto alla autorizzazione paesaggistica semplificata prevista all'art. 7 del DPR n. 31/2017.

In conclusione, prima di proseguire con l'analisi di alcuni profili critici della disciplina, al fine di fornire una più chiara visione di insieme, nella tabella che segue²⁶¹ sono state riassunte tutte le procedure di autorizzazione per la realizzazione dei diversi impianti di produzione di energia rinnovabile.

Autorizzazione Unica (art. 12 d. lgs. 387/2003)	Procedura Abilitativa semplificata (art. 6 d. lgs. 28/2011)	Comunicazione preliminare all'installazione (art. 6 d. lgs. 28/2011)	Comunicazione preliminare all'installazione secondo Modello Unico Nazionale (d. m. 19/5/2015)	Attività in edilizia libera (art. 6 d.p.r. 380/2001)	Dichiarazione Asseverata di Inizio Attività (art. 6 bis del d. lgs. 28/2011)
nuovi impianti a fonti rinnovabili di cui al d. m. 10/09/2010, con esclusione di quelli indicati nei paragrafi 12.1 e 12.2 del decreto medesimo	impianti a fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 12.2, 12.4, 12.6, 12.8 del d. m. 10/09/2010	impianti a fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 12.1, 12.3, 12.5, 12.7 del d. m. 10/09/2010	impianti fotovoltaici con le caratteristiche dell'art. 2 del d. m. 19/05/2015 (che quindi vengono sottratti a quelli del paragrafo 12.1 della colonna C)	impianti fotovoltaici di cui all'art. 6, comma 1, lett. e-quater) del d.p.r. 380/2001 (che quindi vengono sottratti a quelli del paragrafo 12.1 della colonna C)	nuovi impianti fotovoltaici di cui all'art. 6 bis, comma 3, del d. lgs. 28/2011
modifiche di impianti esistenti rientranti nella condizione di modifiche sostanziali, di cui all'art. 5, comma 3, del d. lgs. 28/2011					modifiche di impianti esistenti rientranti nelle condizioni di cui all'art. 6 bis, comma 1, del d. lgs. 28/2011

²⁶⁰ Cfr. C. PAGLIAI, *Fotovoltaico edifici, inserito silenzio-assenso 45 gg in paesaggistica DL 13/2023 PNRR*, in www.studiotecnico pagliai.it, 2023; L. BERARDI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, Maggioli Editore, 2023.

²⁶¹ Riproduzione della tabella presente nella sezione: Autorizzazioni, in www.gse.it, con la precisazione che quanto al Modello Unico Nazionale il riferimento va aggiornato al decreto MiTE n. 297/2022.

Capitolo IV

PROFILI CRITICI DELLA DISCIPLINA

SOMMARIO: 1. Rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente in relazione alla produzione di energia rinnovabile. – 1.1. Transizione energetica e tutela del patrimonio culturale. – 2. L'impatto della costruzione degli impianti da fonti rinnovabili sul settore agricolo. – 2.1 Impianti agrivoltaici: incentivi e disciplina. – 3. Tutela dell'affidamento rispetto agli incentivi delle fonti rinnovabili. – 4. Potenzialità e criticità dell'energia nucleare. – 4.1. Sostenibilità dell'energia nucleare: recenti evoluzioni normative. – 5. Spunti in prospettiva comparatistica: uno sguardo verso l'Australia.

1. Rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente in relazione alla produzione di energia rinnovabile

Durante la disamina delle diverse procedure di autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia rinnovabile si è avuto modo di notare come da tale disciplina emergano numerose questioni. Infatti, è ormai pacifico che una delle peculiarità proprie di questa materia sia il coinvolgimento di una pluralità di interessi e di ambiti, i quali, intrecciandosi tra loro, creano potenziali conflitti che necessitano di un adeguato bilanciamento.

In merito, una delle prime questioni da affrontare riguarda certamente il rapporto tra la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente in relazione alla produzione di energia rinnovabile.

Prima facie, tale conflitto sembra dar luogo ad una contraddizione, in quanto il concetto stesso di ambiente ricomprende al suo interno la tutela del paesaggio²⁶²; eppure, in relazione alla produzione di energia rinnovabile, i due interessi possono entrare in contrasto tra loro. Infatti, un'eccessiva tutela del paesaggio potrebbe limitare e ridurre al minimo il rilascio di autorizzazioni per gli impianti FER, indispensabili per contrastare il cambiamento climatico e dunque tutelare l'ambiente.

La delicatezza e la complessità del tema sono evidenti, infatti, si tratta di tutelare l'ambiente rinunciando a una delle sue componenti principali, il paesaggio. Pertanto, in una simile ipotesi emerge l'importanza di giungere ad un buon

²⁶² Sul punto vedi, *supra*, al Capitolo I, paragrafo 4.1.

bilanciamento, in considerazione del fatto che nessuno dei due interessi può completamente prevalere sull'altro, ma solo contemperarsi adeguatamente.

Un passaggio rilevante in materia si è realizzato mediante la pubblicazione di un documento, recante il titolo “*Paesaggi Rinnovabili*”²⁶³, ad opera di alcune delle principali associazioni ambientaliste italiane, ossia: il Fondo per l'Ambiente Italiano ETS, Legambiente e WWF Italia.

All'interno del documento sono delineati 12 obiettivi, per realizzare una buona convivenza tra lo sviluppo dell'energia solare ed eolica e la pianificazione paesaggistica. Nel delineare gli obiettivi si tiene conto dell'attuale necessità di cambiamenti sia dello stile di vita, ma anche dei territori. Infatti, il paesaggio non viene presentato come «entità statica» ma come «bene comune rinnovabile», considerando che già gli agenti atmosferici e l'uomo lo hanno modificato nel tempo e, oggi, anche il cambiamento climatico.

Il documento evidenzia come la trasformazione del paesaggio non sia solo una questione «estetica, ma anche sociale, ambientale, e soprattutto etica»²⁶⁴. Nella consapevolezza che la costruzione di impianti FER incida sul territorio, gli obiettivi presentati cercano di delineare un programma in cui tale impatto avvenga nel maggior rispetto possibile del paesaggio, grazie all'impiego delle migliori conoscenze in materia²⁶⁵.

Elemento centrale è una nuova pianificazione territoriale che prediliga la costruzione degli impianti, ad esempio, in grandi zone commerciali o aree industriali dismesse, «seguendo il principio di non occupare neanche un ettaro di suolo fertile, se non con tecnologie compatibili (agrivoltaico), evitando quindi gli errori del passato»²⁶⁶.

Altro aspetto fondamentale consiste nel prevedere un piano nazionale straordinario per la definizione delle aree idonee per l'installazione e la riqualificazione degli impianti²⁶⁷. Su questo punto in particolare, sono stati fatti

²⁶³ Cfr. *Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica*, reperibile in www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/paesaggi-rinnovabili.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Cfr. Premessa a: *Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica*, in cui si presenta l'obiettivo di: «coniugare gli obiettivi della transizione energetica, con la lungimiranza nella pianificazione paesaggistica e la qualità della progettazione».

²⁶⁶ Cfr. Obiettivo 6, *Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica*.

²⁶⁷ Cfr. *Ivi*, Obiettivo 3.

alcuni progressi, infatti, si attende l'emanazione del decreto per l'individuazione delle aree idonee, in attuazione del d. lgs. n. 199/2021, attualmente in bozza.

Anche la giustizia amministrativa recentemente ha mutato il proprio orientamento, pronunciando diverse sentenze favorevoli alla produzione di energia rinnovabile, in cui si afferma che il pubblico interesse all'installazione di impianti FER può prevalere su quello della tutela del paesaggio.

Tuttavia, non mancano pronunce di senso opposto e talvolta non si esita a porre limiti alla semplificazione dei procedimenti autorizzatori all'installazione di impianti FER quando si verifica un conflitto con altri interessi, quali il paesaggio²⁶⁸. A fondamento di tali decisioni si pone, in particolare, la derogabilità del divieto di individuare in via generica ampie porzioni di territorio o zone soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio o del patrimonio culturale, mediante la motivazione di esigenze di tutela degli interessi di carattere ambientale, paesaggistico, culturale, cd. sensibili²⁶⁹. Infatti, la promozione dello sviluppo della produzione di energia rinnovabile non esclude la rilevanza di interessi ulteriori, come quello paesaggistico. Queste decisioni, però, si discostano da quanto già affermato dal Consiglio di Stato che, pur non volendo trascurare l'importanza della tutela del paesaggio, ha ritenuto necessario *“riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali”*²⁷⁰.

Maggiormente in linea con l'impostazione del Consiglio di Stato, si possono menzionare altre pronunce in cui si afferma che: l'esame della compatibilità paesaggistica non può limitarsi ad affermazioni generiche, ma deve considerare le circostanze e verificare se l'intervento pregiudica l'area o edificio protetto, nel rispetto dell'integrità dei valori dei luoghi tutelati. Tra queste, la recente pronuncia del TAR di Brescia, che ha cercato di bilanciare gli interessi contrapposti senza prevedere la netta soccombenza di uno sull'altro²⁷¹. Pertanto, ha richiesto

²⁶⁸ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 6 giugno 2019, n. 819; TAR, Campania, Napoli, Sez. VII, 23.04.2019, n. 2246.

²⁶⁹ Cfr. D.m. 10 settembre 2010, Allegato 3, par. 17, lett. c,d,f.

²⁷⁰ Cfr. Cons. Stato Sez. IV, 14.05.2018, n. 2859; L. SPALLINO, *Fonti rinnovabili e pianificazione territoriale: legittimo individuare aree sottratte, per ragioni paesaggistiche, all'insediamento di impianti eolici*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 8.

²⁷¹ Cfr. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 marzo 2021, n. 269. Nello specifico, in tale occasione, il giudice amministrativo si è espresso sull'autorizzazione paesaggistica presentata per installare pannelli solari fotovoltaici sul tetto di colore simile alla copertura originale.

un'adeguata motivazione del diniego dell'autorizzazione paesaggistica, in modo che siano specificate le regioni di effettiva compatibilità o meno delle opere da realizzare nei confronti degli altri interessi.

In vero, sui requisiti della motivazione di diniego, l'anno precedente si era già pronunciato anche il Consiglio di Stato, affermando che: *«le motivazioni dell'eventuale diniego, seppur parziale, di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica»*²⁷². La *ratio* su cui si basa tale principio rispecchia a pieno quanto delineato anche nel documento "Paesaggi Rinnovabili" sopra citato, in quanto la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è essa stessa un'attività che contribuisce, se pur indirettamente, alla tutela dei valori paesaggistici²⁷³.

Ulteriore fattore da tenere in considerazione circa il rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente rispetto alla produzione di energia rinnovabile è il contributo apportato dalla l. cost. n. 1/2022²⁷⁴.

Con la novella degli artt. 9 e 41 C., infatti, l'utilizzo dell'energia rinnovabile ha sostanzialmente ottenuto una copertura costituzionale. Da ciò consegue la prospettazione di una nuova interpretazione della tutela del paesaggio che deve confrontarsi con "l'emancipazione" della tutela dell'ambiente anche dal punto di vista climatico. Dunque, trattandosi di due principi costituzionali la prevalenza dell'uno sull'altro dovrà essere valutata di caso in caso, con un attento bilanciamento. Infatti, la Consulta ricorda che tra i principi costituzionali non vi è una gerarchia rigida e prestabilita, anzi l'interconnessione tra gli stessi impedisce la prevalenza assoluta di uno di essi sugli altri²⁷⁵. Uno strumento utile ai fini di un corretto bilanciamento tra i principi in esame potrebbe essere il Piano territoriale paesaggistico; infatti, questo piano potrebbe considerare da un lato, il reale fabbisogno energetico dell'area e dall'altro, le particolarità del territorio.

²⁷² Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2020, cit.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ Sul punto v., *supra*, al capitolo II, paragrafo 4.2.

²⁷⁵ Cfr. Corte Cost., sent., n. 264/2012; M. CRISCI, *Il difficile rapporto tra energie rinnovabili e paesaggio. Verso una nuova concezione della pianificazione ambientale*, in www.quotidianolegale.it, 2023.

Sulla base di quanto sopra indicato, si evince che la tutela del paesaggio non può confondersi con l'idea di un territorio completamente privo di interventi dell'uomo, piuttosto deve prefigurare un *habitat* in cui questi ultimi e la natura convivano in equilibrio tra loro²⁷⁶. A tal proposito, in dottrina²⁷⁷ si è richiamato il tipico paesaggio con mulini a vento oggi meritevole di tutela, sebbene inizialmente abbia avuto un inevitabile impatto sulla natura preesistente.

Inoltre, non pare condivisibile la critica mossa al nuovo testo dell'art. 9 e 41 C., secondo la quale vi sarebbe il rischio di una eccessiva ed incondizionata diffusione di impianti FER a danno del paesaggio²⁷⁸. Infatti, sebbene sia comprensibile un simile timore, soffermandosi sulla natura dei principi costituzionali²⁷⁹, emerge l'impossibilità del suo verificarsi. In aggiunta, sulla base del ragionamento mosso dalla critica, si dovrebbe giungere alla conclusione per cui: dal momento che, fino alla recente novella, l'art. 9 C. tutelava solo il paesaggio senza esplicita menzione all'ambiente, il primo avrebbe dovuto sempre prevalere sul secondo²⁸⁰. Ciò non si è verificato anche perché ambiente e paesaggio sono sempre stati considerati congiuntamente, come emerge anche dalla definizione di Predieri secondo cui: «il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora, la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo»²⁸¹.

Infine, una tutela del paesaggio rigida e non in armonia con l'ambiente potrebbe rivelarsi rischiosa, controproducente ed inutile se a deteriorare il paesaggio è già il cambiamento climatico.

²⁷⁶ Cfr. M. CRISCI, *op. cit.*

²⁷⁷ Cfr. MELI M., *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 2,11.

²⁷⁸ Cfr. G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziasieme.it*, 2021, 5, 8-9.

²⁷⁹ Cfr. Corte Cost., sent., n. 264/2012 cit.

²⁸⁰ Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 13.

²⁸¹ V. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi, 1969, pp. 392-393.

1.1. *Transizione energetica e tutela del patrimonio culturale*

La tutela dei beni culturali in rapporto alla transizione energetica merita una considerazione a parte. Infatti, sebbene il filo conduttore da seguire sia sempre quello emergente dalle nuove esigenze climatiche, evidenziate anche dalla recente novella costituzionale²⁸², quando viene coinvolto il patrimonio artistico e culturale occorre procedere con maggiore cautela.

Nel capitolo precedente si è avuto modo di considerare gli effetti che i vincoli predisposti dal codice dei beni culturali e del paesaggio producono sulle procedure di autorizzazione degli impianti FER, in particolare rispetto al regime dell'edilizia libera²⁸³. La presenza di tali vincoli è importante ed indispensabile per tutelare il patrimonio presente nel nostro Paese unico al mondo²⁸⁴, tuttavia talvolta l'apposizione dei vincoli, se impropriamente usata, può confliggere con altri interessi, come la realizzazione di impianti FER.

Recentemente il Consiglio di Stato ha dovuto bilanciare l'interesse alla tutela indiretta del bene culturale con l'interesse ambientale della transizione ecologica²⁸⁵. Al fine di regolare tale rapporto, si è ricorso al principio di proporzionalità delle prescrizioni derivanti dal vincolo indiretto e al principio dell'integrazione per la tutela ambientale. Con tale decisione, il Consiglio di Stato ha annullato i decreti che indicavano misure di tutela indiretta, ritendendo che il Soprintendente avesse impropriamente impiegato lo strumento del vincolo indiretto²⁸⁶. Infatti, il giudice ha ravvisato, nell'imposizione di quel vincolo, l'intenzione di arrestare lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile nel territorio.

²⁸² Cfr. l. cost. n. 1/2022.

²⁸³ Sul punto vedi, *supra*, al capitolo III, paragrafo 5.1.

²⁸⁴ La dottrina in materia è vasta, tra le altre, si rinvia a: A. PORPORATO, *Tutela indiretta dei beni culturali e transizione energetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023; M. TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, Giappichelli, 2022; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Cedam, 2001; T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001.

²⁸⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. La vicenda ha riguardato le istanze di autorizzazione unica per la realizzazione di due pale eoliche nella provincia di Campobasso, ostacolate dal decreto emesso dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici, con cui si vincolava l'area in ragione dell'interesse culturale del "sistema di croci votive" presente. Per un'analisi approfondita della pronuncia v. A. PORPORATO, *op. cit.*, pp. 97 ss.

²⁸⁶ I vincoli indiretti erano stati apposti mediante i decreti adottati dalla Direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici nn. 27 e 28 del 26 agosto 2014. Questi vietano trasformazioni permanenti e non del panorama dei luoghi ricompresi, l'obbligo di mantenere il medesimo uso agricolo e il divieto di aprire cave.

I decreti mediante i quali si erano disposti i vincoli vietavano trasformazioni delle aree limitrofe ai beni culturali direttamente vincolati, come le croci votive; pertanto, non permettevano l'installazione di impianti FER, quali pale eoliche.

I ricorrenti ritenevano che i divieti imposti dai vincoli fossero sproporzionati e dello stesso avviso si è mostrato il giudice amministrativo specificando che vi era una violazione del principio di proporzionalità in senso stretto; infatti, tale principio prevede che «una misura adottata dai pubblici poteri non debba mai essere tale da gravare maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile»²⁸⁷. Pertanto, la sproporzione si ravvisa tra l'obiettivo della tutela delle croci votive e il mezzo impiegato, ossia il vincolo, in particolare nei confronti della produzione di energia eolica. Infatti, il principio di proporzionalità in senso stretto è volto al «maggiore soddisfacimento dell'interesse pubblico con il minor sacrificio degli altri interessi coinvolti»²⁸⁸; nel caso di specie, il pubblico interesse alla tutela del patrimonio culturale non presentava connotazioni tali da giustificare la totale soccombenza dell'interesse ambientale alla transizione energetica.

Oltre al principio di proporzionalità si richiama anche il principio di integrazione nelle tutele dell'esigenza di protezione dell'ambiente di cui all'art. 11 TFUE, sulla base del quale la tutela dell'ambiente e dei beni culturali devono bilanciarsi equamente; di conseguenza, l'una non può compromettere l'altra *in toto* come nel caso di specie.

Nella sentenza in esame però, la dottrina²⁸⁹ rileva la mancata menzione all'art. 194 TFUE²⁹⁰, norma altrettanto centrale per la questione, in quanto evidenzia l'obiettivo dell'Unione europea di preservare e migliorare l'ambiente, in relazione alla produzione di energia. In tale norma, infatti, si è individuata l'attuazione del principio di integrazione richiamato dalla pronuncia, come strumento di risoluzione della stessa insieme al principio di proporzionalità²⁹¹.

²⁸⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., punto 3.4.

²⁸⁸ Cfr. A. PORPORATO, *op. cit.*, p.101.

²⁸⁹ Cfr. *Ivi*, p. 102 ss.

²⁹⁰ *Ex art.* 194 TFUE paragrafo 1. 1. «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

²⁹¹ Il Consiglio di Stato, infatti, conclude indicando di «ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita delle aree contigue alle croci votive, secondo una logica meramente

Il principio dell'”indifferibilità della transizione ecologica” emerso dalla sentenza pronunciata dal Consiglio di Stato²⁹² è ormai sempre più frequente nella giurisprudenza amministrativa.

Infatti, di recente il TAR Campania²⁹³, nel ribadire la necessità di un’ampia ed effettiva tutela di interessi primari, quali la tutela dei beni paesaggistico culturali e del patrimonio storico, ha precisato che tali valori, non possono evitare un bilanciamento quando si trovino in conflitto con altri interessi, specialmente di pari rango, come la transizione energetica per la tutela dell’ambiente.

Entrambe le pronunce risentono della novella normativa di cui agli artt. 9 e 41 della Costituzione, con la quale, come poc’anzi indicato²⁹⁴, si è riconosciuta piena dignità costituzionale al valore dell’ambiente, pari a quella prevista per i beni paesaggistici e culturali.

Pertanto, a livello legislativo e giurisprudenziale appare necessario un equilibrato contemperamento tra questi due interessi, che si intersecano tra di loro, così da agevolare il processo di transizione ecologica ed energetica a beneficio dell’interesse collettivo.

Il principio confermato dalle sentenze in esame è fondamentale, in quanto la produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce, di fatto, una delle principali forme di tutela dell’ambiente e, di conseguenza, del prestigioso patrimonio storico, artistico e culturale presente nel nostro territorio²⁹⁵.

inibitoria, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale». Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., punto 5.

²⁹² Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, cit., punto 3.4.

²⁹³ Cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 26 giugno 2023, n. 1556. La pronuncia *de qua* riguarda l’autorizzazione per la costruzione di un parco fotovoltaico, avverso la quale aveva presentato ricorso il Ministero della Cultura che riteneva non si fossero adeguatamente rispettati i criteri di valutazione ambientale e paesaggistica. Da ciò è emersa la tensione tra la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e culturale da un lato, e l’ambiente dall’altro e, dunque, la necessità di un equo bilanciamento in grado di tutelare l’interesse pubblico.

²⁹⁴ V., *supra*, al capitolo IV, paragrafo 1.

²⁹⁵ In tal senso TAR Campania, Salerno, Sez. II, 26 giugno 2023, n. 1556 cit.: «*scolora la tesi attorea incentrata sulla predicata primarietà (o prevalenza assoluta) dell’interesse alla tutela dei valori paesaggistici e, per converso, sulla predicata cedevolezza (o sub valenza assoluta), rispetto ad esso, degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili; ed invero, la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un’attività di interesse pubblico che contribuisce anch’essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici*». Per un commento più approfondito alla sentenza si rinvia a F. MUZZATI, *Il complesso e delicato contemperamento tra primari interessi apparentemente confliggenti: la tutela dei beni paesaggistico-culturali e dell’ambiente alla prova della transizione energetica*, in *lexambiente.it*, 2023.

In conclusione, sembra ormai pacifico che in caso di conflitto tra la tutela del patrimonio culturale e la promozione dell'energia rinnovabile sia necessario un equo bilanciamento, che oggi pare essere connotato da un maggior *favor* per la seconda rispetto alla prima. Tuttavia, occorre ribadire che la centralità di entrambi gli interessi richiede una ponderazione attenta, oggettiva e fondata sul principio di proporzionalità.

2. *L'impatto della costruzione degli impianti da fonti rinnovabili sul settore agricolo*

L'impatto della costruzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili sul suolo agricolo²⁹⁶ ha suscitato un dibattito acceso, affrontato in particolare dalla dottrina agrarista²⁹⁷.

È pacifico, infatti, che la realizzazione di impianti eolici, fotovoltaici o a biomasse provoca conseguenze sul terreno agricolo, come la riduzione degli spazi per la coltivazione e l'alterazione dell'assetto idrogeologico. Tuttavia, sarebbe complicato prevedere il divieto di svolgere nelle aree agricole qualunque attività diversa dalla coltivazione, poiché non si terrebbe conto degli altri interessi coinvolti e connessi alla produzione di energia pulita. A tal proposito, il concetto di "multifunzionalità" dell'agricoltura²⁹⁸ non è nuovo, infatti da tempo si cerca di integrare attività agricole ed extra-agricole per ottenere risultati più efficienti²⁹⁹.

La previsione secondo cui gli impianti FER possono essere realizzati anche nelle zone qualificate come agricole nei diversi piani urbanistici si fonda sull'art. 12 del d. lgs. 387/2003. Inoltre, le motivazioni per cui più volte si è fatto prevalere l'interesse legato all'energia rispetto a quello agricolo³⁰⁰ sono diverse: in primo luogo, lo stesso art. 12 del citato decreto definisce la realizzazione come "opera

²⁹⁶ Per suolo agricolo si intende il luogo in cui si svolgono attività quali: coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento di animali e pesci. In particolare, sono aree agricole le zone qualificate di "tipo E" nel piano regolatore ossia all'art. 2, d. m. n. 1444/1968. Cfr. E. CASADEI, *La nozione giuridica di agricoltura*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2013, 663.

²⁹⁷ Cfr. S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 4; G. DE STEFANO, *Che la localizzazione di impianti di energia rinnovabile in zone agricole non diventi una (cattiva) abitudine!*, in *Dir. giur. agr.*, 2010, 579; A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi del PAC e mercato globale*, Milano, 2011, pp. 266 ss.

²⁹⁸ V. art. 7, co. 3, lett. b, l. n. 57/2001.

²⁹⁹ Cfr. S. VILLAMENA, *op. cit.*

³⁰⁰ Tra le diverse pronunce giurisprudenziali si ricordano: Cons. Stato, Sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 26 febbraio 2014, n. 222.

pubblica utilità” attribuendole un peso rilevante; secondariamente, la produzione di energia rinnovabile permette di rispettare gli impegni internazionali assunti con l’Accordo di Parigi; da ultimo, le numerose semplificazioni analizzate nel capitolo precedente, evidenziano come il legislatore, anche su impulso europeo, sia spinto a superare gli interessi che si contrappongono allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile.

Tuttavia, sebbene dalla normativa comunitaria e nazionale emerga la prevalenza dell’interesse energetico su quello agricolo, tale direzione non può essere priva di condizioni e precauzioni. In linea con questa impostazione è interessante l’approccio della normativa urbanistica tedesca secondo la quale: quando due interessi si trovano in conflitto tra loro, si deve tentare di promuovere la coesistenza tra di essi più che far prevalere l’uno sull’altro³⁰¹. Ad ogni modo, le tradizioni agroalimentari locali, la biodiversità e il patrimonio rurale sono comunque tutelati nel nostro ordinamento agli artt. 7 e 8 della l. n. 57/2001, oltre che all’art. 14 del d. lgs. n. 228/2001.

Nel 2010 le Linee guida nazionali hanno attribuito alle sole Regioni il potere di limitare l’installazione di impianti FER, anche in relazione ad un bilanciamento con gli interessi agricoli. Nello specifico, ricevono particolari attenzioni le aree interessate da particolari produzioni in base al contesto paesaggistico-culturale o alla qualità ossia: «produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali³⁰²».

Al contempo, però, il paragrafo 13.4 delle Linee guida precisa l’impossibilità per le Regioni di condizionare la procedibilità dell’istanza o la conclusione del procedimento ad atti di assenso o gradimento, da parte dei Comuni interessati³⁰³. Tale attribuzione alle Regioni è, quindi, limitata da alcuni fattori quali il rispetto degli obiettivi eurounitari o internazionali e il riferimento a “specifiche tipologie di impianti”; infatti, l’individuazione delle aree non idonee deve essere diversificata a seconda della tipologia di fonte e della dimensione dell’impianto. Inoltre, una parte

³⁰¹ S. VILLAMENA, *op. cit.*; E. BUOSO, *Gli accordi tra privati e pubblica amministrazione nel diritto urbanistico tedesco (städtebauliche Verträge)*, in *riv. giur. urb.*, 2008.

³⁰² Cfr. Paragrafo 16.4 del d. m. 10 settembre 2010.

³⁰³ Recentemente la giurisprudenza amministrativa si è pronunciata anche sulla legittimità o meno dei regolamenti comunali che indicano la disciplina delle aree idonee e inidonee per la realizzazione di impianti fotovoltaici; sul punto ha precisato che questi sono illegittimi per mancanza di potere, data la riserva in materia al procedimento amministrativo. Cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. II del 2 febbraio 2023, n. 299.

della dottrina evidenzia come questo potere delle Regioni vada letto non tanto in funzione della tutela di interessi pubblici in contrasto con quello energetico, quanto, invece, come mezzo per velocizzare il procedimento di autorizzazione per gli impianti e garantire maggiore certezza per gli operatori del settore³⁰⁴.

Tuttavia, la tendenza volta a considerare e ampliare l'interesse agricolo si è riscontrata anche negli anni immediatamente successivi all'adozione delle Linee guida; infatti, il d. lgs. n. 28/2011 e il d. l. n. 1/2012³⁰⁵ hanno rimosso *in toto* gli incentivi per la realizzazione degli impianti in zone agricole, anche se limitatamente alla tipologia di impianti fotovoltaici.

Dunque, sulla base di questi elementi, si evince che l'autorità pubblica competente deve valutare l'adeguatezza o meno dell'area tenendo in considerazione i diversi interessi propri del settore energetico e di quello agricolo.

Al fine di comprendere meglio le potenziali forme di tutela dell'agricoltura rispetto alla produzione di energia rinnovabile, è importante considerare anche la normativa regionale³⁰⁶. In merito a ciò, non si può ignorare la complessità del rapporto tra Stato e Regioni in questa materia³⁰⁷; infatti, le norme statali sugli impianti FER, sebbene favorevoli allo sviluppo della produzione di energia sostenibile, rimangono comunque il risultato di ampie valutazioni e ponderazioni di numerosi interessi. Per questo motivo sarebbero incostituzionali norme regionali che introducano ulteriori semplificazioni come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 11/2014.

Il conflitto tra l'agricoltura e la produzione di energia rinnovabile non può essere ridotto ad un unico caso, ma assume connotazioni diverse a seconda della tipologia di impianto e delle caratteristiche del territorio sul quale si vuole costruire; pertanto, occorre considerare ogni singola fattispecie, per tentare di individuare la soluzione più opportuna.

³⁰⁴ Pertanto, il fine «non è quello di limitare la realizzazione degli impianti, bensì di favorirne la localizzazione attraverso una disciplina procedimentale dagli esiti meno incerti», in tal senso S. VILLAMENA, *op. cit.*, p. 7.

³⁰⁵ Cfr. art. 65, co.1, d. l. n. 1/2012 secondo cui: «agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28».

³⁰⁶ Tra le altre v. l. r. della Regione Emilia-Romagna n. 20/2000 aggiornata dalla l. r. n. 24/2017; l. r. della Regione Calabria n. 19/2002 recentemente aggiornata dalla l. r. n. 17/2022; l. r. della Regione Toscana n. 1/2005, n. 39/2005 e 82/2020.

³⁰⁷ Sul punto v. *supra*, al Capitolo I, paragrafo 6.

Dunque, l'approccio più razionale rimane la ricerca di un modello di "convivenza"³⁰⁸ dei due interessi, che potrebbe realizzarsi qualora l'uno venga impiegato in funzione dell'altro, secondo una logica di collaborazione e non di contrapposizione. Tuttavia, non sempre si può seguire la via della collaborazione, ma in questi casi rimane comunque fondamentale trovare il mezzo più equilibrato senza giungere alla totale soccombenza di un interesse sull'altro; d'altronde, già Romagnosi sosteneva che dovesse prevalere "la cosa pubblica" ma «entro i limiti della vera necessità»³⁰⁹. In tal senso, con riferimento alla questione in esame, per "cosa pubblica" si dovrebbe intendere l'interesse della produzione di energia rinnovabile in linea con il nuovo testo dell'art. 9 C., senza però sacrificare eccessivamente l'interesse dell'agricolo, anch'esso tutelato dalla Costituzione all'art. 44 C.

2.1. *Impianti agrivoltaici: incentivi e disciplina*

Rimanendo in tema di collaborazione e convivenza di interessi, diverse novità sono emerse con lo sviluppo degli impianti agrivoltaici. Infatti, questa particolare tipologia di impianti fotovoltaici adotta delle soluzioni integrative e innovative attraverso il montaggio dei moduli elevati da terra e prevedendo la rotazione dei moduli stessi, così da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale.

Lo studio dell'agrivoltaico si è sviluppato a partire dagli anni '80, in particolare con la pubblicazione dello scienziato Adolf Goetzberger³¹⁰ che teorizzò per la prima volta l'argomento. Successivamente la ricerca ha ottenuto grandi risultati fino a giungere alla proposta di Dupraz del termine "agrivoltaico", che viene definito come «una combinazione di pannelli solari e colture alimentari sulla stessa unità di terra che massimizza l'uso del suolo»³¹¹.

Tra i principali vantaggi dell'agrivoltaico vi è proprio la capacità di permettere la coesistenza della produzione di energia elettrica e dell'uso agricolo del terreno,

³⁰⁸ Cfr. S. VILLAMENA, *op. cit.*, p. 12.

³⁰⁹ Cfr. G. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1835.

³¹⁰ A. GOETZBERGER, *Kartoffeln untern dem Kollektor*, in *Sonnenenergie*, 3, 1981, pp. 19-23.

³¹¹ C. DUPRAZ - H. MARROU - G. TALBOT - L. DUFOUR - A. NOGIER - Y. FERARD, *Combining solar photovoltaic panels and food crops for optimising land use: Towards new agrivoltaic schemes*, in *Renewable Energy*, vol. 36, 10, 2011, pp. 2725-2732.

ottenendo un'ottimizzazione delle risorse e uno sfruttamento efficiente del suolo. Inoltre, gli impianti più avanzati permettono di razionalizzare l'irrigazione e l'esposizione delle radiazioni solari del raccolto grazie a sensori posizionati sulla struttura; gli stessi sensori, talvolta, sono in grado di rilevare potenziali problematiche del raccolto riducendo la dipendenza di pesticidi, anch'essi inquinanti³¹².

Se le prospettive dal punto di vista scientifico sembrano decisamente positive, a ridimensionare l'entusiasmo sono i costi della realizzazione di simili impianti che talvolta si rivelano proibitivi in particolare per i piccoli e medi agricoltori.

A tal proposito, dunque, un tema rilevante riguarda l'evoluzione della normativa sull'accesso agli incentivi statali che, come precedentemente accennato, con l'art. 65 del d. l. n. 1/2012, era stato escluso per gli impianti fotovoltaici collocati a terra in aree agricole.

La concessione di incentivi statali, in grado di sostenere i costi di costruzione degli impianti di energia rinnovabile, è fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile e raggiungere la decarbonizzazione entro il 2050. Tuttavia, nel 2012 il legislatore aveva privilegiato la destinazione agricola dei terreni rispetto alla costruzione di nuovi impianti fotovoltaici, rendendo quest'ultima economicamente più difficile da realizzare.

Nella versione originaria dell'art. 65 del citato decreto, vi erano solo due ipotesi non ricomprese nel divieto, indicate al comma 2 ossia: il caso in cui il suolo agricolo appartenesse al demanio militare e il caso in cui gli impianti fotovoltaici avessero già ottenuto il titolo abilitativo prima dell'entrata in vigore della norma.

A queste due ipotesi, nel tempo, se ne sono affiancate altre che tenevano in considerazione diversi fattori tra i quali: l'inutilizzabilità a fini agricoli del terreno e le innovative scoperte circa la possibilità di convivenza dell'attività agricola e degli impianti fotovoltaici, con particolare riferimento all'agrivoltaico.

Una prima importante modifica circa la concessione degli incentivi è collocata all'interno del d. l. n. 76/2020 che ne ha esteso l'accesso agli impianti solari fotovoltaici da realizzare su «aree dichiarate come siti di interesse nazionale»³¹³ e

³¹² Cfr. K.A.K. Niazi - M. Victoria, *Comparative analysis of PV configurations for agrivoltaic systems in Europe*, reperibile in www.arxiv.org.

³¹³ Cfr. art. 65, co. 1-bis, d. l. n. 1/2012.

agli impianti realizzati «su discariche, lotti di discarica chiusi e ripristinati, cave o lotti di cave non suscettibili di ulteriore sfruttamento agricolo»³¹⁴.

In seguito, con il d. l. n. 77/2021 si è inserita un'ulteriore deroga per gli impianti agrovoltaici con i moduli elevati da terra³¹⁵ e da ultimo, il d. l. n. 17/2022 ha concesso l'accesso agli incentivi anche «agli impianti solari fotovoltaici flottanti da realizzare su superfici bagnate ovvero su invasi artificiali di piccole o grandi dimensioni ove compatibili con altri usi»³¹⁶. Inoltre, il d. l. n. 17/2022 ha condizionato gli incentivi per gli impianti agrovoltaici alla prova che la coesistenza tra attività agricola ed impianto fotovoltaico sia pacifica e non provochi una diminuzione della produttività agricola del terreno o al contrario una ridotta efficienza dell'impianto.

Per quanto riguarda gli impianti agrovoltaici, sono centrali Linee Guida pubblicate il 27 giugno 2022 dal Ministero della Transizione Ecologica³¹⁷ che ne hanno indicato i requisiti minimi stabilendo che «almeno il 70% della superficie del terreno sia destinata all'attività agricola»³¹⁸, inoltre, affinché l'impianto possa accedere agli incentivi statali, è necessaria la continuità dell'attività agricola e l'efficienza dell'impianto; nello specifico, la sua producibilità elettrica non dovrebbe essere inferiore al 60% di quella di un impianto fotovoltaico ordinario.

Pertanto, è evidente come le normative più recenti tengano ragionevolmente in considerazione le evoluzioni tecnologiche in materia di fonti di energia rinnovabile; infatti, si tratta di un settore in costante evoluzione che negli ultimi anni ha subito forti accelerazioni date proprio dal grande interesse e potenziale della materia. Quindi, se la tecnica e la scienza evolvono velocemente, altrettanto dovrebbero fare le discipline normative che le regolano; tuttavia, una simile frenesia può non giovare all'ordinamento legislativo. Infatti, il rischio è quello di ottenere una moltitudine di norme non ben coordinate tra loro che possono confondere non solo il giurista ma in primo luogo gli investitori del settore³¹⁹.

³¹⁴ Cfr. art. 65, co. 1-ter, d. l. n. 1/2012.

³¹⁵ Cfr. art. 65, co. 1-quater, d. l. n. 1/2012.

³¹⁶ Cfr. art. 65, co. 1-septies, d. l. n. 1/2012.

³¹⁷ V. *Linee Guida in materia di Impianti Agrovoltaici*, reperibile in www.mase.gov.it.

³¹⁸ Cfr. Paragrafo 2.3. Linee Guida in materia di Impianti Agrovoltaici.

³¹⁹ Sul rapporto tra gli incentivi delle fonti rinnovabili e l'affidamento degli investitori v., *infra*, al paragrafo 3.

In merito ai regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti agrivoltaici, importanti indicazioni si trovano proprio nelle Linee Guida del 27 giugno 2022 che distinguono gli impianti agrivoltaici dagli agrivoltaici avanzati³²⁰.

Inoltre, il d. lgs. n. 199/2021 e la bozza del rispettivo Decreto Attuativo prevedono particolari agevolazioni per gli impianti costruiti in area c.d. idonea; infatti, in questi casi si richiederà la DILA per impianti di potenza fino a 1MW, la PAS per impianti di potenza superiore a 1 MW ma inferiore a 10 MW e l'AU per impianti di potenza superiore a 10 MW. In vero, l'art. 6 co. 9-*bis* del d. lgs. n. 28/2011, ammette per i soli impianti agrivoltaici avanzati la PAS, anche in caso di potenza superiore ai 10 MW, a condizione che siano collocati ad una distanza inferiore a 3 km da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale.

Un'ulteriore previsione favorevole all'autorizzazione degli impianti agrivoltaici è presente all'art. 49 del d. l. n. 13/2023, c.d. "PNRR 3" che, una volta definite con decreto le aree idonee, qualifica gli impianti agrivoltaici come manufatti strumentali all'attività agricola e, in quanto tali, liberamente installabili ove realizzati da imprenditori agricoli o da società a partecipazione congiunta con i produttori di energia elettrica³²¹.

La distinzione tra impianti fotovoltaici e agrovoltaici è ormai presente anche nella giurisprudenza amministrativa, in particolare rispetto al diverso impatto ambientale³²². In seguito al riconoscimento della differenza degli effetti della realizzazione degli impianti sul terreno, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimo il rigetto di una domanda di autorizzazione per la costruzione di un impianto agrivoltaico, che aveva applicato la disciplina adottata precedentemente per gli impianti fotovoltaici, senza tenere in considerazione le peculiarità della nuova

³²⁰ Il paragrafo 2.2 delle Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici definisce come "agrivoltaico" l'impianto che rispetta i requisiti A, B e considera "agrovoltaico avanzato" l'impianto che rispetta i requisiti A, B, C, D.

³²¹ Cfr. A. TRIVELLATO - A.M. DESIDERÀ, *Agrivoltaico: Una panoramica su una disciplina in divenire*, in www.roedl.it, 2023.

³²² In particolare, la giurisprudenza ha considerato che: «mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva), nell'agrovoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola. Per effetto di tale tecnica, la superficie del terreno resta, infatti, permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola». Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 8029/2023.

tecnologia³²³. Inoltre, è interessante notare come tale distinzione fosse già chiara alla giurisprudenza anche prima dell'adozione delle Linee Guida in materia³²⁴, pertanto è necessario che le amministrazioni competenti per il rilascio delle autorizzazioni valutino distintamente gli impianti fotovoltaici da quelli agrivoltaici.

3. Tutela dell'affidamento rispetto agli incentivi delle fonti rinnovabili

La concessione di incentivi per la produzione di energia rinnovabile è un fattore fondamentale per il raggiungimento della decarbonizzazione. Infatti, tra i principali ostacoli all'implementazione di tale produzione vi sono da un lato, le complesse procedure amministrative da seguire per realizzare gli impianti e dall'altro, i costi che tale attività comporta.

Se sul primo fronte il legislatore ha adottato numerosi provvedimenti per rendere più agevoli e veloci le procedure di autorizzazione, anche rispetto al secondo non mancano diverse iniziative. In particolare, già da tempo, per abbattere o comunque contenere i costi della filiera dell'energia rinnovabile, sia l'Italia che l'Unione Europea hanno predisposto diversi incentivi³²⁵.

Tuttavia, proprio come il sovraffollamento di norme inerenti alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi ha dato luogo ad un sistema poco organico in cui l'operatore fatica ad orientarsi, uno scenario simile si è verificato anche in materia di incentivi. Infatti, il susseguirsi di norme recanti incentivi diversi può provocare danni all'affidamento degli investitori, specialmente quando il contenuto della norma opera in negativo, rimuovendo o riducendo i benefici precedentemente rilasciati.

³²³ In tal senso Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 8258/2023, laddove in merito all'illegittimità del rigetto dell'istanza di autorizzazione precisa che «è accaduto, invece, che, sebbene espressamente riferite agli impianti fotovoltaici “a terra”, gli organi competenti hanno applicato tali misure in senso preclusivo anche ad impianti di nuova generazione sebbene dotati di sistemi idonei a limitare fortemente il consumo di suolo e soprattutto a garantire la coesistenza delle tradizionali attività agrosilvopastorali tutelate dal PPTR con la finalità di produzione di energia alternativa».

³²⁴ Cfr. TAR, Puglia, Lecce, Sez. II, 11.02.2022, n. 248 in cui si afferma che: «le Amministrazioni investite del parere hanno affermato il contrasto del progetto con il punto 4.4.1 del PPTR, il quale riguarda tuttavia l'installazione di impianti fotovoltaici, ma non anche quelli agro-fotovoltaici, di nuova generazione, successivi al PPTR, che pertanto, per un evidente principio di successione di eventi, non ne ha potuto tener conto», dunque, la mancanza di tale considerazione rende illegittimo il rigetto.

³²⁵ Si pensi alla Comunicazione della Commissione, Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili – Libro verde per una strategia comunitaria, COM, 576, novembre 1996 o i diversi Conti Energia adottati con decreto ministeriale nel nostro ordinamento. Per una trattazione approfondita del tema v. L. IMMÈ, *op. cit.* pp. 207 ss.

La tutela dell'affidamento dei privati³²⁶ rispetto agli incentivi rileva poiché questi inducono ad intraprendere attività economiche che in loro mancanza non si sarebbero realizzate o si sarebbero compiute con modalità differenti da quelle privilegiate dall'interesse pubblico. Inoltre, sulla base dei benefici si crea un rapporto tra l'investitore e l'Amministrazione pubblica, in cui il primo è assoggettato alle decisioni della seconda, trovandosi in una posizione potenzialmente vulnerabile laddove, sulla base di tali decisioni, abbia affrontato ingenti investimenti³²⁷.

La questione della tutela dell'affidamento non riguarda solo leggi propriamente retroattive ma anche le disposizioni dotate di retroattività impropria, ossia, richiamando le parole di Scalia³²⁸, «incidenti su rapporti di durata sorti in forza della normativa dalle stesse modificata», anche se formalmente *pro futuro*.

Uno dei primi casi in cui è sorta la necessità di tutelare l'affidamento in seguito a modifiche normative riguardava il potenziamento e la costruzione di impianti idroelettrici, incentivati dalla l. n. 529/1982³²⁹. L'incentivo *de quo* consisteva nel prolungamento della concessione ed era condizionato ad una formale approvazione da parte del Ministero dell'industria; la questione sorse in seguito alla mancata adozione dell'approvazione, nonostante i concessionari avessero completato gli investimenti come indicato dalla legge. In conseguenza di ciò, i giudici amministrativi e la Cassazione si dovettero occupare di diversi casi, respingendo però la quasi totalità dei ricorsi degli investitori³³⁰.

³²⁶ La dottrina in materia è molto vasta, pertanto si indicano solo alcune delle opere a riguardo: F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, 1970; S. ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2005; A. GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Editoriale Scientifica, 2016.

³²⁷ Cfr. F. SCALIA, *Incentivi delle fonti rinnovabili e tutela dell'affidamento*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 98, pp. 230.

³²⁸ Cfr. F. SCALIA, *op. cit.*; per una trattazione più approfondita del tema si veda anche: G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, in *Enc. Dir.*, XIII, 1964, 219 ss.

³²⁹ Mediante la l. n. 529/1982 si incentivavano i concessionari ad investire in opere di potenziamento degli impianti, in cambio di un prolungamento della concessione, in seguito all'approvazione del procedimento da parte del Ministero dell'industria; tuttavia, sebbene alcuni concessionari avessero realizzato gli investimenti, l'approvazione del Ministero dell'industria non venne mai perfezionata, fino ad arrivare al trasferimento della relativa competenza alle Regioni con l'art. 12, co. 9, d. lgs. n. 79/1999.

³³⁰ Per quanto riguarda i ricorsi rigettati, si vedano le sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione nn. 4194, 4195, 4196 del 2016; mentre, l'accoglimento del ricorso da parte delle S.U. della Cassazione è stato pronunciato con la sent. n. 16850/2012. Della questione si è occupata anche la Corte Costituzionale con la sent. n. 1/2008.

L'incentivazione del settore degli impianti fotovoltaici, invece, ha preso avvio con il d. lgs. n. 387/2003³³¹ e, in seguito, con il d. m. 28 luglio 2005³³², che ha definito i criteri per il rilascio dei benefici e il sistema del "Conto Energia".

Anche in questo ambito, si è pregiudicato l'affidamento degli investitori, in particolare con l'adozione del d. lgs. n. 28/2011, che anticipava di circa due anni il termine per la concessione degli incentivi³³³; infatti sebbene tale norma non incidesse sui rapporti già instaurati, "tradiva" le aspettative degli operatori del settore, aumentando la percezione di incertezza e imprevedibilità della materia. Circa il principio di tutela dell'affidamento, in tale occasione, il Consiglio di Stato affermò che «non è in discussione tale principio, bensì l'esistenza stessa di un legittimo affidamento tutelabile, atteso che, non si controverte su provvedimenti e diritti già legittimamente acquisiti sulla base della normativa anteriore»³³⁴.

In un contesto normativo incerto, il quarto conto energia³³⁵ venne chiuso con anticipo, recando nuovamente danno all'affidamento di quegli investitori che avevano intrapreso o pianificato gli investimenti, in fede della durata inizialmente prevista per il conto. Infatti, la disciplina transitoria prevista dal quinto conto energia riguardava solo ipotesi limitate³³⁶, pertanto sorsero nuovamente diversi conflitti³³⁷ durante i quali il Consiglio di Stato si è trovato a sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia³³⁸.

In vero, rispetto alla realizzazione e manutenzione di impianti fotovoltaici, la lesione più significativa alla tutela dell'affidamento si è realizzata in seguito all'adozione del d. l. n. 91/2014³³⁹. Infatti, l'art. 26, co. 3 del decreto citato modificava il precedente regime di incentivi, lasciando all'operatore la possibilità

³³¹ In particolare, l'art. 7 del decreto prevedeva che successivi decreti ministeriali dovevano introdurre incentivi in materia.

³³² Il d. m. 28 luglio 2005 ha predisposto il cd. "Conto Energia", ossia il sistema di finanziamento della produzione elettrica mediante incentivi proporzionali all'energia prodotta. In seguito a tale provvedimento, sono stati adottati cinque conti energia: il primo con il d. m. 6 febbraio 2006, il secondo con il d. m. 19 febbraio 2007, il terzo con il d. m. 6 agosto 2010, il quarto con il d. m. 5 maggio 2011, il quinto con il d. m. 5 luglio 2012. Cfr. L. IMMÈ, *op. cit.*, pp. 254 ss.

³³³ In particolare, l'art. 25, co. 9 del decreto ha stabilito che gli incentivi previsti dal terzo conto energia si sarebbero applicati agli impianti entrati in esercizio entro il 31 maggio 2011, anziché entro il 31 dicembre 2013, come indicato nel d. m. 6 agosto 2010.

³³⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 5 maggio 2016, n. 1769 e 8 agosto 2014, n. 4234; F. SCALIA, *op. cit.*

³³⁵ Cfr. d. m. 5 maggio 2011.

³³⁶ Cfr. art. 1, co. 4, del d. m. 5 luglio 2012.

³³⁷ V. Cons. Stato, Sez. VI, sentenze nn. 2847/2016, 1768/2016, 1433/2015.

³³⁸ Nel corso dei procedimenti nn. 1306,1307,1308 del 2018 il Consiglio di Stato ha chiesto l'interpretazione dell'art. 3, co. 3, lett. a della Direttiva 2009/28/CE.

³³⁹ Convertito con modificazioni con la l. n. 116/2014.

di scegliere tra tre ipotesi sostitutive, alternative tra loro, ognuna recante modificazioni *in peius* rispetto alla disciplina precedente³⁴⁰.

Su tale norma il TAR del Lazio ha sollevato una questione di legittimità³⁴¹ costituzionale, risolta dalla Corte con la sentenza n. 16/2017. Con la citata pronuncia la Consulta ha ribadito che, sebbene il principio dell'affidamento e la certezza del diritto siano centrali nello Stato di diritto, la relativa tutela non può spingersi fino ad impedire al legislatore di modificare ogni normativa. Infatti, l'unica eccezione in tal senso è espressa all'art. 25 C. e riguarda la retroattività delle disposizioni in materia penale. Allo stesso tempo, però, le novelle del legislatore non possono arbitrariamente e ripetutamente incidere sui rapporti giuridici esistenti. Tuttavia, nel caso di specie la Corte non aveva ritenuto che la nuova disciplina avesse alterato in modo arbitrario e imprevedibile la sfera giuridica dei beneficiari degli incentivi, affermando invece che si era trattato di un intervento bilanciato «volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica»³⁴². La posizione della Corte Costituzionale, d'altronde, non dista, anzi presenta sostanziali elementi in comune sia con la Corte Edu che con la Corte di Giustizia. Infatti, la Corte di Strasburgo, ha precisato che la pubblica

³⁴⁰ L'art. 26, co. 3, d. l. n. 91/2014 ha precisato che: «a decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014: a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto; b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità: 1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW; 2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW; 3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW. In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c)».

³⁴¹ Con l'ordinanza di remissione il giudice *a quo* riteneva la norma in violazione degli artt. 3, 41 Cost. e art. 11 e 117, co. 1 Cost. rispetto all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla CEDU e all'art. 6, par. 3 del TUE. Sul punto v. F. SCALIA, *op. cit.*

³⁴² Cfr. Corte Cost., sent. n. 16/2017.

autorità, in virtù di un interesse generale, possa incidere sul principio di “protezione della proprietà”³⁴³; nella stessa direzione, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la rimozione *ante tempus* di incentivi rientri nella discrezionalità degli Stati³⁴⁴.

Al contrario di quanto ritenuto dalla giurisprudenza, la dottrina sembra privilegiare un’impostazione più rigida nei confronti del legislatore e più favorevole alla stabilità delle leggi incentivanti. Addirittura, alcuni autorevoli autori, gli attribuiscono un particolare valore costituzionale che ne impedirebbe l’abrogazione con efficacia retroattiva sulla base degli artt. 3, 25 e 41 Cost³⁴⁵. Un’altra parte della dottrina, invece, non pone la questione in termini di gerarchia delle fonti, piuttosto si concentra sul valore della tutela dell’affidamento che può giungere a neutralizzare la norma sopravvenuta³⁴⁶.

Inoltre, in dottrina viene espressa un’ulteriore impostazione innovativa che capovolge la posizione della Corte di Giustizia, secondo cui l’affidamento va tutelato solo qualora la novella sia imprevedibile ed arbitraria³⁴⁷. Al contrario, si ritiene che siano proprio l’imprevedibilità e la straordinarietà del provvedimento, l’unica ipotesi in cui il legislatore sarebbe autorizzato a ledere la tutela dell’affidamento. Tale considerazione si basa sull’individuazione della *ratio* della tutela dell’affidamento nell’esigenza di certezza e stabilità dei rapporti giuridici. Sulla base di tale assunto, dunque, la previsione della Corte di Giustizia di una disciplina incentivante come prevedibilmente instabile, si rivela “intrinsecamente contraddittoria”. Infatti, secondo l’autore, è proprio di fronte ad un incentivo prevedibilmente instabile che l’affidamento subisce una lesione, diversamente, quando una modifica diventa necessaria per cause sopravvenute ed imprevedibili, l’affidamento non potrà che cedere alla forza maggiore.

Tuttavia, si deve considerare come l’instabilità e l’incertezza siano ormai costanti dell’attualità, però, proprio in un simile contesto, l’importanza della certezza del diritto dovrebbe essere una priorità. Invece, l’impressione è che la precarietà odierna venga considerata come una giustificazione al minor rispetto della certezza del diritto.

³⁴³ Cfr. Corte EDU, 15 febbraio 2012, Arras e altri v. Italia, reperibile in www.giustizia.it.

³⁴⁴ Cfr. Corte di Giustizia, 10 settembre 2009, C-201/08.

³⁴⁵ Cfr. G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Milano, 1962.

³⁴⁶ Cfr. MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni “trenta” all’“alternanza”*, Giuffrè, 2001.

³⁴⁷ Cfr. SCALIA F, *op. cit.*, pp. 255 ss.

Il settore delle fonti rinnovabili con il costante incalzare di nuove semplificazioni rispecchia questa visione, anche se bisogna riconoscere la complessità del compito in capo al legislatore. Infatti, riuscire a garantire certezza del diritto e tutela dell'affidamento tenendo in considerazione le innovazioni scientifiche e le esigenze climatiche, ma anche economiche, dello Stato non è certo semplice.

4. Potenzialità e criticità dell'energia nucleare

Una delle questioni più discusse e controverse in materia di produzione di energia è certamente quella relativa alle centrali nucleari.

Il tema dell'energia nucleare divenne inevitabilmente dominante in seguito alla Seconda guerra mondiale, tanto che già a partire dagli anni '50 si costruirono le prime centrali. Nel 1955, gli scienziati e gli ingegneri più accreditati, provenienti da diverse parti del mondo, si riunirono per studiare la tecnologia presso la Prima Conferenza di Ginevra delle Nazioni Unite. Nel 1957 la Germania, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, il Belgio e il Lussemburgo, accanto alla Comunità Economica Europea, fondarono la Comunità europea dell'energia atomica (anche nota come "CEEA" o "EURATOM")³⁴⁸, considerando l'energia nucleare un'ottima risorsa al fine del conseguimento dell'indipendenza energetica; inoltre, nello stesso anno venne istituita anche l'Agenzia internazionale per l'energia atomica cd. IAEA. Mentre nel 1956, in Inghilterra, è stata collegata alla rete elettrica nazionale la prima centrale nucleare commerciale al mondo³⁴⁹; in Italia, invece, la prima centrale venne inaugurata a Latina nel 1963, seguita successivamente nel 1965 da quella di Trinio Vercellese.

Ad incentivare l'interesse nei confronti dell'energia nucleare si aggiunse la crisi petrolifera del 1973³⁵⁰; in conseguenza di ciò nel 1975, proprio per limitare la

³⁴⁸ L'EURATOM, sebbene sia composto dagli stessi membri dell'Unione europea, mantiene una personalità giuridica separata. Tuttavia, condivide con l'UE lo stesso organo governativo ossia la Commissione europea.

³⁴⁹ La centrale Calder Hall a Windscale, caratterizzata originariamente da una potenza di 50 MW (divenuti in seguito 200 MW).

³⁵⁰ Per "crisi energetica del 1973" si intende l'aumento repentino del prezzo del petrolio che si verificò nello stesso anno. Tra le cause di tale avvenimento vi è la cd. Guerra del Kippur (6-25 ottobre 1973) il cui nome deriva dal giorno della ricorrenza dello Yom Kippur (6 ottobre), in cui Egitto e Siria attaccarono Israele. In tale circostanza i paesi arabi associati all'organizzazione dei paesi esportatori di petrolio, cd. OPEC, decisero di sostenere l'azione di Egitto e Siria tramite importanti aumenti del prezzo dei barili di petrolio e con un embargo nei confronti dei paesi "filo-israeliani". Tali misure comportarono oltre all'impennata dei prezzi, anche una brusca interruzione

propria dipendenza dal petrolio, il Governo italiano promosse la redazione e l'approvazione del primo Piano Energetico Nazionale cd. PEN, all'interno del quale era prevista la costruzione di diverse centrali nucleari che venne attuata con la l. n. 393/1975.

Una prima inversione di rotta si verificò in seguito al disastro di Chernobyl del 27 aprile 1986³⁵¹; infatti, sebbene l'incidente fosse la diretta conseguenza del mancato rispetto delle procedure di sicurezza e quindi evitabile con una maggiore attenzione e preparazione del personale, nell'opinione pubblica prevalse il sentimento di paura in luogo di una più razionale e tecnica analisi delle circostanze³⁵².

In seguito a tale disastro, l'8 e il 9 novembre 1987 gli italiani votarono per cinque referendum di cui tre riguardanti proprio l'energia nucleare: in particolare, il primo prevedeva l'abolizione dell'intervento statale, qualora il Comune interessato non avesse rilasciato l'autorizzazione per costruire una centrale; il secondo chiedeva l'abrogazione dei contributi statali a favore degli enti locali come conseguenza della presenza di centrali nucleari sul loro territorio; il terzo, infine, proponeva la rimozione della facoltà dell'ENEL di partecipare alla costruzione di centrali nucleari all'estero. Per l'occasione, la percentuale dei votanti fu del 65,1% e in tutti e tre i casi prevalse nettamente il "sì"³⁵³; un simile risultato ebbe come conseguenza la dismissione nel tempo di tutte le centrali nucleari sul territorio italiano, sebbene nessuno dei tre quesiti prevedesse esplicitamente la chiusura o il divieto delle centrali.

Successivamente, una nuova spinta verso la produzione di energia nucleare prese avvio con l'art. 7 del d. l. n. 112/2008 con il quale si istituiva la Strategia energetica nazionale cd. "SEN" che promuoveva la ricerca sul nucleare nonché la

dell'approvvigionamento di petrolio. In considerazione di ciò, si iniziò a considerare sempre di più la questione del risparmio energetico.

³⁵¹ L'esplosione della centrale nucleare di Chernobyl avvenne il 26 aprile 1986 a causa dell'esecuzione di un test in violazione dei protocolli di sicurezza. Le vittime direttamente provocate dall'esplosione furono circa 65, ma le conseguenze più gravi furono causate dalla nube radioattiva che contaminò in particolare Ucraina, Bielorussia e Russia per poi raggiungere, anche se con minore intensità, l'Europa occidentale. Tutt'ora l'area situata nelle decine di chilometri circostanti ai resti della centrale non è abitabile a causa dell'elevato livello di radioattiva; inoltre, non è possibile dare un numero certo alle vittime delle radiazioni, in quanto i casi di tumore alla tiroide, causato dall'esposizione a sostanze radioattive, ammontano a circa 4000. Cfr. *Chernobyl Accident 1986*, reperibile in www.world-nuclear.org.

³⁵² Cfr. G.G. GENTILE, *Il referendum nucleare 1987: un modello di disinformazione*, in www.associazioneitaliananucleare.it.

³⁵³ Cfr. *I referendum nella storia della repubblica*, in www.riformeistituzionali.it.

realizzazione di impianti di nuova generazione. Il d. lgs. n. 31/2010 introdusse nuovi sviluppi, disciplinando i criteri di localizzazione degli impianti oltre ai sistemi di stoccaggio e la gestione dei rifiuti.

Fu in tale contesto che si iniziò a parlare di “ritorno” al nucleare³⁵⁴ contrastato, però, dalle Regioni che sollevarono diversi conflitti risolti dalla Corte costituzionale in particolare con le sentenze n. 278 del 2010 e n. 33 del 2011.

Nel testo della prima sentenza, tra le questioni affrontate, rilevano: l'individuazione delle aree idonee alla costruzione di centrali³⁵⁵, il principio di leale collaborazione³⁵⁶ e la distribuzione delle competenze in materia³⁵⁷. In particolare, la Corte conclude qualificando l'energia nucleare come competenza concorrente in cui rilevano una pluralità di interessi quali: la tutela della salute, dell'ambiente e il governo del territorio³⁵⁸.

La seconda sentenza rileva ancor di più in questa sede, in quanto affronta anche la questione inerente alla procedura di autorizzazione per la realizzazione dell'impianto. Nello specifico, la Corte considera legittima e opportuna

³⁵⁴ Sul punto v. L. AMMANNATI - A. SPINA, *Il “ritorno” al nucleare. Il contesto regolatorio e l'Agenzia per la sicurezza nucleare*, in *Amministrare*, 2009.

³⁵⁵ Cfr. Corte Cost. sent. n. 278/2010 al punto 11.1, in cui circa la delega al governo in materia di localizzazione nel territorio nazionale di impianti di energia nucleare esercita con il d. lgs. n. 31/2010 specifica che «non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un vulnus costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di “coerente sviluppo e, se del caso, di completamento”».

³⁵⁶ Cfr. Corte Cost. sent. n. 278/2010 al punto 10, dove, nel ritenere non fondata la questione, giustifica tale posizione riprendendo un passo della propria giurisprudenza secondo il quale: «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» Cfr. Corte Cost. sent. n. 437/2001; Corte Cost. sent. n. 225/2009.

³⁵⁷ Cfr. Corte Cost. sent. n. 278/2010 al punto 12 riprende alcuni precedenti giurisprudenziali per chiarire la titolarità delle competenze rilevanti nella questione precisando che: «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività, costituisca “governo del territorio”, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 307 del 2003) (...) la “tutela della salute” è materia che può ricomprendere norme idonee a preservare con carattere di uniformità un bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate» (sentenza n. 63 del 2006) (...) l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi (sentenza n. 247 del 2006), purché, nel rispetto della convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio, siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (sentenza n. 62 del 2005)».

³⁵⁸ Per una trattazione completa della questione v. L. VESPIGNANI, *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in *Federalismi.it*, 2010; M. CECCHETTI, *La Corte “in cattedra”! Una emblematica “sentenza-trattato” che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010.

l'autorizzazione unica sia per la costruzione e l'esercizio degli impianti sia per la messa in sicurezza e lo smaltimento dei rifiuti. Il titolo deve essere rilasciato dal Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, previa intesa con la Conferenza unificata. Inoltre, come elemento imprescindibile si prevede la collaborazione con le Regioni, ad esempio, rispetto all'individuazione delle aree nel rispetto del principio di leale collaborazione³⁵⁹.

In seguito, il d. lgs. n. 41/2011, coerentemente con quanto statuito nelle sentenze sopra menzionate, ha integrato la normativa con la previsione di un parere obbligatorio, anche se non vincolante, della Regione coinvolta nel rilascio dell'autorizzazione unica dell'impianto.

Dunque, le circostanze per lo sviluppo dell'energia nucleare sembravano sempre più favorevoli quando un nuovo disastro ne ha provocato un brusco arresto. Infatti, l'11 marzo 2011, in seguito al terremoto e al maremoto del Tohoku, i danni subiti dalla centrale nucleare situata a Naraha, nella prefettura di Fukushima, ne provocarono l'esplosione. Anche in questo caso però, grazie alla *National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission* emerse che misure di sicurezza più adeguate potevano prevenire il disastro³⁶⁰.

Lo scenario, sviluppatosi in breve tempo, ricordava sotto diversi aspetti quanto avvenuto nel 1986 in seguito al disastro di Chernobyl; infatti, ancora una volta, si era evidenziata la pericolosità delle centrali e, sebbene in entrambi i casi i danni si sarebbero potuti evitare o quanto meno ridurre drasticamente, l'opinione pubblica preferì escludere direttamente l'impiego del nucleare, anziché soffermarsi in modo più analitico sulla materia³⁶¹.

A tale evento, il Governo reagì con l'adozione del d. l. n. 34/2011³⁶² che ha previsto la sospensione dei piani e delle norme in materia di energia nucleare recentemente adottate³⁶³.

³⁵⁹ A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011.

³⁶⁰ Nello specifico secondo l'inchiesta, l'impresa che operava sull'impianto, la *Tokyo Electric Power Company*, non aveva disposto misure di sicurezza adeguate al rischio sismico e non si era dotata di piani di contenimento danni né di piani di evacuazione adeguati. Per un'analisi completa v. *The official report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation*, reperibile in www.inis.iaea.org.

³⁶¹ Cfr. G.G. GENTILE, *op. cit.*

³⁶² Convertito con modificazioni dalla l. 26 maggio 2011, n. 75.

³⁶³ In particolare, l'art. 5 co. 1 del d. lgs. n. 34/2011 prevede che: «Allo scopo di acquisire ulteriori evidenze scientifiche sui parametri di sicurezza, anche in ambito comunitario, in relazione alla localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di

Poco dopo, il 12 e il 13 giugno del 2011, si tenne un referendum abrogativo composto da quattro quesiti di cui uno, il terzo, riguardante esplicitamente il tema dell'energia nucleare. Proprio come avvenuto nel referendum del 1987, anche in questo caso vinse il "sì", ma con una percentuale decisamente elevata, ossia 94,05% dei votanti³⁶⁴; pertanto non vi erano dubbi sulla contrarietà dell'opinione pubblica italiana circa la produzione dell'energia nucleare.

Negli anni immediatamente successivi, proprio per evitare incidenti nucleari come quello del 1987 e del 2011, a livello sovranazionale si è ampliata l'attenzione sugli standard di sicurezza delle centrali nucleari³⁶⁵.

In materia, la direttiva EURATOM 2013/59 è particolarmente rilevante in quanto determina, con parametri specifici, le norme di sicurezza per la salute dei lavoratori e della popolazione in seguito all'esposizione a radiazioni, riducendo la discrezionalità degli Stati sul tema.

Inoltre, la direttiva EURATOM 2014/87 ha predisposto l'aggiornamento delle norme di sicurezza degli impianti nucleari, mentre nel 2018 la Commissione ha proposto l'istituzione, mediante regolamento³⁶⁶, di uno strumento europeo per la cooperazione internazionale in materia di sicurezza nucleare che sostituisse quello precedente.

Sulla base di quanto sopra considerato, si evince la complessità della questione dell'energia nucleare, che rimane un tema attuale nonostante le sue criticità.

La storia ha dimostrato la pericolosità della produzione di questa tipologia di energia, ma anche l'importanza delle norme di sicurezza che, se predisposte e rispettate adeguatamente, possono diminuirne i rischi e farne emergere le potenzialità.

energia elettrica nucleare, per un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto resta sospesa l'efficacia delle disposizioni degli articoli da 3 a 24, 30, comma 2, 31 e 32 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31».

³⁶⁴ Cfr. *I referendum nella storia della repubblica*, in www.riformeistituzionali.it.

³⁶⁵ Sebbene in Italia non siano attualmente presenti centrali nucleari attive, la disciplina risulta di interesse per il nostro ordinamento non solo in prospettiva futura ed eventuale, ma anche per la non trascurabile vicinanza di alcune centrali in funzione in Paesi confinanti come Francia, Svizzera e Slovenia.

³⁶⁶ Cfr. regolamento EURATOM 2021/948.

4.1. *Sostenibilità dell'energia nucleare: recenti evoluzioni normative*

Nel contesto della transizione energetica, della lotta al cambiamento climatico nonché della ricerca di una maggiore indipendenza energetica, le potenzialità del nucleare sono nuovamente emerse, riaprendo un dibattito mai concluso.

A suscitare interesse, in primo luogo, è l'inclusione del nucleare nella Tassonomia europea delle attività economiche e sostenibili.

La Tassonomia non è un mero elenco di attività da incentivare necessariamente, ma piuttosto una classifica in grado di guidare le scelte degli investitori³⁶⁷. Infatti, di fronte agli obblighi assunti con il Green Deal europeo³⁶⁸, ossia ridurre del 55% le emissioni di gas serra entro il 2030 per azzerarle nel 2050, l'introduzione di una classifica di attività sostenibili è stata centrale per tentare di sopperire alla mancanza di criteri di investimento sostenibile uniformi. Pertanto, grazie alle informazioni contenute nella Tassonomia gli investitori possono acquisire maggiore sicurezza, inoltre si dovrebbe ridurre il rischio di *greenwashing* e gli investimenti dovrebbero essere indirizzati dove più necessari³⁶⁹.

La previsione della Tassonomia risale al Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile adottato nel 2018³⁷⁰, ma relativi criteri e obiettivi sono stati delineati successivamente con il regolamento UE 2020/852 e integrati negli anni seguenti con diversi regolamenti delegati tra cui il n. 2021/2139.

Il 6 luglio 2022, il Parlamento europeo ha accettato con una risoluzione³⁷¹ l'integrazione del nucleare nella Tassonomia europea delle attività sostenibili³⁷²; a tale decisione si è giunti solo dopo una lunga consultazione delle diverse istituzioni europee, avviata a partire dal 1° gennaio 2022, in seguito al comunicato stampa

³⁶⁷ Cfr. J. MENGARELLI, *L'inclusione di gas e nucleare nella tassonomia europea delle attività economiche e sostenibili*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 35.

³⁶⁸ Sul punto v., *supra*, al capitolo I, paragrafo 3.2.

³⁶⁹ Cfr. J. MENGARELLI, *op.cit.*

³⁷⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione del 8 marzo 2018 reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

³⁷¹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sul piano d'azione dell'Unione europea per l'economia sociale, in www.eur-lex.europa.eu.

³⁷² I criteri di ecosostenibilità delle attività economiche sono indicati all'art. 3 del regolamento UE 2020/852 e sono: «a) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9 (...) b) non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali (...); c) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'articolo 18; e d) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione».

della Commissione europea³⁷³ in cui si annunciava l'intenzione di apportare questa aggiunta.

Per comprendere la portata e il contenuto di tale modifica, può essere utile confrontare le emissioni di gas serra, in grammi per chilowattora (g CO₂e/kWh), delle fonti energetiche più comuni con le indicazioni previste per l'energia nucleare: l'energia eolica, idroelettrica e fotovoltaica producono circa 100 g, il gas tra i 300 e i 600 g, infine il carbone tra 800 e 1000 g³⁷⁴; mentre, le attività inerenti all'energia nucleare che sono state introdotte nella Tassonomia devono restare entro il limite massimo di 270 g, dunque molto al di sotto delle emissioni del carbone, dimostrando come effettivamente il nucleare possa produrre energia con un basso impatto ambientale. Inoltre, un'autorità indipendente deve controllare il rispetto delle soglie di emissioni e i rifiuti radioattivi devono essere smaltiti responsabilmente secondo quanto indicato dalle direttive EURATOM.

Alcune considerazioni interessanti sul nucleare emergono dal *report* dell'ufficio per la scienza della Commissione europea (di seguito anche "Jrc")³⁷⁵. In particolare, si è dimostrato che le emissioni prodotte dal nucleare sono equiparabili a quelle dell'energia idroelettrica ed eolica, il che renderebbe il nucleare adatto al rispetto degli obiettivi per contrastare il riscaldamento globale. In secondo luogo, l'area necessaria alla costruzione di una centrale nucleare è decisamente inferiore al suolo impiegato per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici, anche se può risultare difficile paragonare l'impatto visivo della prima rispetto alle seconde dal punto di vista paesaggistico. Da ultimo, sebbene su questo punto siano espresse numerose critiche e perplessità³⁷⁶, il *report* precisa che i depositi geologici situati in profondità si possono, ad oggi, ritenere sicuri.

Tuttavia, l'inserimento del nucleare nella Tassonomia, non costituisce un obbligo ad implementare gli incentivi nel settore, ma solo una guida che gli investitori o gli Stati possono decidere o meno di seguire. Infatti, sebbene siano diversi gli elementi a favore del nucleare, questo rimane decisamente controverso e continua a sollevare critiche e perplessità.

³⁷³ Cfr. *EU Taxonomy: Commission begins expert consultations on Complementary Delegated Act covering certain nuclear and gas activities*, in www.ec.europa.eu.

³⁷⁴ Cfr. *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, reperibile in www.ipcc.ch/report.

³⁷⁵ Cfr. *Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852* reperibile in www.publications.jrc.ec.europa.eu.

³⁷⁶ Cfr. *Eurosif statement on risks arising from inclusion of natural gas & nuclear energy in the EU Taxonomy*, reperibile in www.eurosif.org.

Tra le critiche avanzate già prima che venisse perfezionata la modifica alla Tassonomia, rileva la valutazione del *report* del Jrc ad opera del Comitato scientifico sulla salute, ambiente e rischi emergenti, cd. Scheer³⁷⁷.

Le criticità evidenziate dallo Scheer sono diverse, tra queste emergono³⁷⁸: l'insufficienza della dipendenza dal rispetto e dall'efficacia di protocolli di sicurezza per evitare il verificarsi di danni ingenti, in particolare si ritiene che questi continueranno a verificarsi indipendentemente dalle misure di prevenzione; in merito alle considerazioni avanzate sullo stoccaggio a lungo termine dei rifiuti radioattivi, si evidenziano alcune contraddizioni, definendo il tema come una questione di ricerca aperta e caratterizzata da notevoli incertezze; inoltre, rispetto all'impatto delle radiazioni sulla salute, si chiede un'analisi più dettagliata sia per i lavoratori in loco sia per il pubblico che vive nelle vicinanze dell'unità o dei reattori.

Pertanto, l'energia nucleare continua ad essere oggetto di dibattito e, in un contesto come quello attuale in cui la ricerca di forme di energia più sostenibili è all'ordine del giorno, deve quanto meno essere preso in considerazione. A tal proposito, il 21 settembre 2023, presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, si è tenuta la prima riunione della Piattaforma Nucleare per un Nucleare Sostenibile (in acronimo "PNNS"), durante la quale si è iniziata ad approfondire la ricerca del possibile sviluppo di un nucleare più sostenibile nel nostro Paese³⁷⁹.

In conclusione, si ritiene che la materia sia così complessa da non poter essere valutata senza approfondite conoscenze tecnico-scientifiche a riguardo. Tuttavia, considerata l'urgenza della questione climatica e i tempi necessari per la costruzione di centrali nucleari all'avanguardia, non sembra che il nucleare possa essere una soluzione nel breve termine; quanto al lungo termine, si auspica che il tempo e le ricerche siano in grado di fornire le risposte alle perplessità presenti ancora oggi sul tema.

³⁷⁷ V. *Scheer review of the JRC report on Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')*, reperibile in www.finance.ec.europa.eu.

³⁷⁸ Cfr. *Ma il nucleare è sostenibile? Cosa emerge dai rapporti scientifici dell'Ue*, in www.asvis.it/approfondimenti.

³⁷⁹ Cfr. Al MASE la prima riunione della Piattaforma Nazionale per un Nucleare Sostenibile, in www.mase.gov.it.

5. Spunti in prospettiva comparatistica: uno sguardo verso l'Australia

In virtù delle considerazioni finora svolte, si evince come il nostro ordinamento abbia affrontato la necessità di differenziazione e indipendenza energetica, nonché il rispetto degli obblighi internazionali ed eurounitari di contrasto al cambiamento climatico, mediante l'adozione di numerosi decreti volti ad incentivare economicamente e agevolare le procedure di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile. Tuttavia, la sovrapposizione di decreti, ognuno disciplinante casi e aspetti particolarmente specifici, abbia dato luogo ad una disciplina complessa, che può confondere gli operatori del settore e pregiudicare il loro affidamento. Pertanto, sarebbe necessario un provvedimento di riordino della normativa in materia, in quanto una semplificazione per definizione non dovrebbe essere complessa.

Nel prospettare la sistematizzazione del settore, però, occorre ammettere che l'intreccio di interessi diversi tra loro come quello agrario, paesaggistico, culturale, economico ed ambientale rende difficile tale regolazione. Dunque, poiché la complessità del tema è una caratteristica universale, ci si è chiesti come questa venga affrontata nel resto del mondo; in particolare in quei Paesi che si distinguono sempre di più per la loro capacità di produzione di energia rinnovabile.

A tal proposito si propone uno sguardo all'ordinamento australiano dove, ad oggi, le fonti rinnovabili sono particolarmente incentivate ed entro il 2030 si vuole raggiungere l'82% di produzione di energia pulita³⁸⁰. L'incremento di energia rinnovabile in Australia ha subito un forte slancio solo negli ultimi anni, basti pensare che fino a cinque anni fa la produzione era ferma al di sotto del 30%.

Il forte interesse che il Paese ha mostrato verso l'energia rinnovabile può sorprendere, considerate le sue importate riserve di combustibili fossili, *in primis* di carbone. Infatti, l'Australia è nota per l'esportazione di carbone e per essere tra i paesi con i più alti tassi di emissione di CO₂³⁸¹, ma una volta raggiunta maggiore

³⁸⁰ Ogni anno il *Clean Energy Regulator* pubblica un report per informare il parlamento e i cittadini australiani riguardo ai risultati raggiunti rispetto alla produzione di energia rinnovabile, prospettando anche gli obiettivi futuri. I dati riportati in questa sede si riferiscono al report 2022-2023 reperibile in www.cleanenergyregulator.gov.au/About/Accountability-and-reporting/Annual-Reports; inoltre per una completa presentazione dell'obiettivo dell'82% si veda R. THOMAS, *The 82 per cent national renewable energy target – where did it come from and how can we get there?*, in www.energycouncil.com.au.

³⁸¹ Sulla produzione ed esportazione del carbone in Australia si rinvia a J. MOSS - P. FRASER, *Australia's Carbon Majors Report* reperibile in www.climatejustice.com/wp-content/uploads/2019/10/Australias-Carbon-Majors-Report-2019-1.pdf.

consapevolezza rispetto alla crisi climatica ha iniziato modificare la propria politica energetica giungendo a grandi risultati in breve tempo. In via esemplificativa, si menziona il traguardo raggiunto dall’Australia Meridionale, dove circa il 70% dell’elettricità proviene da energia eolica e fotovoltaica, inoltre per 180 giorni nel 2021 lo Stato è riuscito a soddisfare l’intera domanda di elettricità con le fonti rinnovabili e le batterie di riserva.

A rendere nota l’Australia per l’energia rinnovabile sono stati anche progetti decisamente ambiziosi e avveniristici non solo di produzione ma anche di esportazione di energia rinnovabile, quali l’*ASEAN Power Link* nel Territorio del Nord. Il progetto, annunciato nel 2019 dall’azienda *SunCable*, prevederebbe un impianto fotovoltaico da 20 GW, dotato di un sistema di accumulo da 42GWh in grado di fornire energia pulita a Indonesia e Singapore tramite un cavo sottomarino ad alta tensione di circa 4.500 Km³⁸². Certamente nel valutare tali progetti occorre considerare le ampie distese di territorio deserto o semideserto presenti in Australia che ne facilitano la realizzazione, impensabile in Italia non certo per la disciplina di settore e i vincoli paesaggistici ma per oggettive ragioni geografiche.

Da ultimo, il Ministro australiano per l’energia, Chris Bowen, nell’intervento ad un evento organizzato il 31 gennaio 2023 al *Centre for European Policy Studies*, ha promosso un programma di cooperazione tra Unione europea e Australia proprio sui temi energetici e ambientali, pensando al proprio Paese come fornitore anche di energia pulita³⁸³.

In considerazione dei recenti obiettivi raggiunti in breve tempo dall’Australia, segue una sintetica panoramica della sua disciplina delle procedure di autorizzazione per gli impianti di fonti rinnovabili, così da riscontrare problemi comuni o eventuali esempi da seguire.

Le procedure di autorizzazione per gli impianti di fonti rinnovabili in Australia, come in Italia, possono variare a seconda della specifica tipologia di impianto. Inoltre, trattandosi di una federazione, ogni stato può predisporre la propria normativa; pertanto, le leggi e le normative australiane in materia possono variare a seconda dello stato o del territorio in cui si trova l'impianto.

³⁸² I dettagli del progetto sono reperibili in www.infrastructureaustralia.gov.au/projects/australia-asia-powerlink.

³⁸³ La registrazione dell’evento è fruibile in www.ceps.eu/ceps-events/eu-au-cooperation-in-the-climate-change-and-energy-space.

Tuttavia, le leggi e gli organi federali predispongono alcuni elementi uniformi in tutto il Paese che permettono di ottenere una visione d'insieme dei procedimenti.

Tra i principali organi di regolamentazione che influenzano maggiormente l'approvazione e il funzionamento degli impianti di fonti rinnovabili si trova il *Clean Energy Regulator* (in acronimo "CER")³⁸⁴, il quale *prima facie* potrebbe essere paragonato al GSE italiano.

Il CER è un organismo federale che supervisiona e regola i programmi di energia pulita in Australia, come il *Renewable Energy Target* cd. RET³⁸⁵, per promuovere la produzione di energia rinnovabile. Inoltre, esso svolge un ruolo cruciale nell'assicurare il rispetto degli obblighi previsti in materia e nella promozione della sostenibilità ambientale. Tra le altre funzioni, monitora e regola anche le emissioni di gas serra sulla base del *National Greenhouse and Energy Reporting Scheme*³⁸⁶.

Anche in Australia la costruzione di impianti FER talvolta deve rispettare le valutazioni di impatto ambientale ossia gli *Environmental Impact Assessments* (di seguito anche "EIA") disciplinati da leggi ambientali che variano a livello statale e territoriale.

Gli *Environmental Impact Assessments* sono un processo fondamentale per valutare gli effetti potenziali di un progetto sull'ambiente e sulla comunità e sebbene ogni stato abbia una propria regolazione in materia³⁸⁷, si possono evidenziare alcuni passaggi, generalmente previsti, che spesso ricordano il procedimento di VIA italiano³⁸⁸. Infatti, tra le fasi principali si riscontrano:

³⁸⁴ Il *Clean Energy Regulator* è stato istituito il 2 aprile 2012 mediante il *Clean Energy Regulation Act 2011* il cui testo e relativi aggiornamenti sono disponibili presso www.legislation.gov.au.

³⁸⁵ In particolare, il RET funziona permettendo sia alle centrali elettriche di grandi dimensioni che ai proprietari di sistemi su piccola scala, di generare certificati di produzione per ogni megawattora di energia prodotto. Tali certificati vengono successivamente acquistati dai fornitori di elettricità e presentati allo stesso *Clean Energy Regulator* per verificare il rispetto degli obblighi legali. Una presentazione più dettagliata del programma è consultabile nella sezione "*About the Renewable Energy Target*" nel sito www.cleanenergyregulator.gov.au.

³⁸⁶ Il *National Greenhouse and Energy Reporting scheme* è stato istituito mediante il *National Greenhouse and Energy Reporting Act 2007*. La sua regolamentazione è reperibile nella sezione "*About the National Greenhouse and Energy Reporting scheme*" in www.cleanenergyregulator.gov.au.

³⁸⁷ In via esemplificativa, tra gli altri si richiama a livello federale l'*Environment Protection Act* del 1993, a livello statale la disciplina presente nel Nuovo Galles del Sud, dove le principali normative relative all'EIA sono il *Environmental Planning and Assessment Act* del 1979 e la *Environmental Impact Assessment Regulation* del 2017 mentre il Dipartimento di Pianificazione e Ambiente è l'agenzia che gestisce la pianificazione del territorio e l'EIA.

³⁸⁸ Cfr. D. LOCKIE, *Clean energy law in Australia*, LexisNexis Butterworths, 2012; A. WAWRYK, *Energy Law in Australia*, Kluwer Law International, 2018.

- Identificazione del progetto: in un primo momento è importante qualificare il progetto, nel caso di impianti FER specificando la tipologia e le dimensioni. Si devono, inoltre, identificare i soggetti interessati direttamente e indirettamente, inclusi i residenti locali, gruppi ambientalisti, organizzazioni aborigene e altre parti coinvolte nella zona di influenza del progetto.
- Raccolta di dati e analisi: si procede con la raccolta di dati sull'ambiente circostante e sull'impatto potenziale del progetto. In questa fase spesso si ricorre, tra gli altri, a studi di impatto ambientale, studi di biodiversità, valutazioni dell'aria e dell'acqua.
- Consultazioni pubbliche: le informazioni raccolte vengono condivise attraverso un processo di consultazione pubblica. Le opinioni della comunità, infatti, talvolta vengono prese in considerazione nel processo decisionale.
- Valutazione e decisione: un'agenzia governativa responsabile dell'approvazione del progetto valuta l'EIA e le risposte del pubblico. In base a questa valutazione, viene presa una decisione sull'approvazione o meno del progetto prevedendo, ove occorra, ulteriori condizioni da rispettare.
- Monitoraggio e revisione: dopo l'approvazione, viene istituito un sistema di monitoraggio per assicurare che il progetto operi in conformità con le condizioni stabilite. Inoltre, periodicamente potrebbe essere effettuata una revisione dell'impatto ambientale.

Anche in Australia devono tenersi in considerazione le leggi di pianificazione urbana locali o statali, che possono influenzare la collocazione e le dimensioni degli impianti di fonti rinnovabili. Queste leggi spesso determinano la zonizzazione del territorio e l'individuazione di aree idonee e inidonee similmente a quanto avviene nel nostro ordinamento³⁸⁹. Non mancano poi, leggi statali e locali che regolano la concessione di permessi di costruzione e le specifiche normative edilizie, oltre a normative sulla Connessione alla Rete che gli impianti di energia rinnovabile devono rispettare³⁹⁰.

Al fine di verificare e garantire il rispetto di tali normative sono diversi i casi giurisprudenziali che, come avviene nel nostro ordinamento, si pronunciano nel valutare l'impatto visivo, il rapporto con il paesaggio, idoneità del sito e l'interesse

³⁸⁹ V. *Development Act* del 1993 e *Planning, Development and Infrastructure Act* del 2016.

³⁹⁰ A livello federale i riferimenti principali sono le *National Electricity Rules* elaborate dalla *Australian Energy Market Commission* e le *Clean Energy Council Guidelines*.

pubblico. A tal proposito si richiama una recente pronuncia della *Land and Environment Court* del Nuovo Galles del Sud³⁹¹ dove si è ritenuto giustificato il rilascio del consenso edilizio alla realizzazione di un impianto fotovoltaico in quanto conforme alle prescrizioni in materia di uso del terreno e impatto visivo.

Poiché anche in Australia l'autorizzazione della realizzazione di un impianto considera i fattori appena richiamati, le sue fasi non sono molto diverse da quelle italiane, infatti in sintesi il procedimento dovrebbe prevedere:

- Analisi del progetto: prima di iniziare, è importante analizzare fattori del progetto come la posizione, le dimensioni dell'impianto, l'impatto ambientale e le autorizzazioni richieste.
- Pianificazione e zonizzazione: il progetto deve rispettare le normative di zonizzazione nella zona in cui verrà installato.
- Valutazione ambientale: potrebbe essere richiesta una valutazione ambientale per valutare gli impatti del progetto sull'ambiente circostante.
- Consultazioni con la comunità: in alcuni casi, potrebbe essere richiesta la consultazione della comunità locale.
- Monitoraggio e manutenzione: dopo la costruzione, è necessario rispettare le condizioni di autorizzazione e monitorare costantemente le prestazioni dell'impianto.

Da ultimo, come accennato, anche in Australia gli impianti di minori dimensioni cd. *small-scale systems*, quali l'installazione di pannelli solari sui tetti, richiedono un procedimento semplificato e requisiti meno stringenti, più volte modificati negli ultimi anni³⁹².

In conclusione, un primo approccio all'ordinamento australiano mostra come anche dall'altra parte del mondo la disciplina delle autorizzazioni di impianti FER sia complessa e in fase di cambiamento. Infatti, se in Italia le modifiche vengono normalmente apportate mediante decreto, in Australia ciò avviene con gli emendamenti della legge principale, anch'essi particolarmente frequenti di recente. Tuttavia, emerge una differenza rispetto alla forma delle disposizioni australiane caratterizzate da concisione e sintesi che conferiscono nell'immediato maggiore

³⁹¹ Cfr. *NSW Community Renewables (Gunnedah) Pty Ltd vs. Gunnedah Shire Council*, NSWLEC 1581 del 2022 reperibile in www.caselaw.nsw.gov.au/decision.

³⁹² I requisiti necessari sono stabiliti dalle *Renewable Energy (Electricity) Regulations* del 2001 emendate diverse volte in particolare negli ultimi anni. Tutti gli emendamenti di cui l'ultimo del 29 aprile 2023 sono reperibili in www.legislation.gov.au/Series/F2001B00053.

chiarezza alla disciplina. Ciò evidenzia come anche temi complessi possano essere regolati con normative asciutte senza rinunciare alla considerazione e al rispetto di tutti gli interessi coinvolti.

Considerazioni conclusive

In seguito all'analisi condotta nei capitoli precedenti è possibile trarre alcune conclusioni in ordine ai profili critici della disciplina delle procedure di autorizzazione per gli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Una prima osservazione attiene al carattere globale degli interessi coinvolti; l'ambiente e l'energia, prima di assumere una dimensione nazionale, rispecchiano un'esigenza che coinvolge tutti i livelli di governo. Infatti, l'impatto ambientale delle attività umane spesso non è circoscrivibile ai confini domestici di ciascuno Stato, bensì trascende la dimensione spaziale e temporale, andando ad incidere a livello globale anche sulle generazioni a venire.

La diffusione della consapevolezza di tali effetti emerge non solo dalla conclusione di accordi internazionali, ma anche dallo sviluppo del costituzionalismo ambientale. A tal proposito, le modifiche apportate agli articoli 9 e 41 C. con la legge costituzionale n. 1 del 2022, hanno segnato un punto di svolta per il nostro ordinamento. Il riferimento alle generazioni future ricorda la vitale interconnessione tra l'uomo e l'ambiente; infatti, se è vero che l'ambiente è fragile e vulnerabile rispetto all'intervento umano, anche l'uomo è inerme di fronte alla forza della natura, come dimostrano i sempre più frequenti fenomeni climatici estremi.

Si è detto che le normative disciplinanti il settore energetico in relazione alla tutela ambientale sono caratterizzate da una veloce e costante evoluzione. Tra le diverse ragioni di questo fenomeno possiamo considerare: da un lato la crisi climatica, la quale rappresenta un'emergenza sempre più evidente, dall'altro i traguardi della ricerca scientifica e tecnologica del settore, che permettono di prendere in considerazione soluzioni sempre più innovative ed efficienti.

Dinanzi a un simile scenario, una delle strategie adottate dal nostro ordinamento è stata quella di promuovere ed incentivare la produzione di energie rinnovabili mediante la semplificazione delle procedure di autorizzazione per la realizzazione degli impianti.

Tuttavia, la semplificazione non rende necessariamente un procedimento agevole e snello. Infatti, le semplificazioni, sebbene adottate con le migliori

intenzioni, se non dotate della necessaria sistematicità e chiarezza, rischiano di dare luogo ad una intricata sovrapposizione di norme, con la conseguenza di rendere la materia ancora più complessa e incerta.

I numerosi decreti recentemente adottati in luogo di un unico provvedimento ordinatorio sembrano, purtroppo, andare in questa direzione. Riguardo a ciò, si è richiamato il principio di efficienza e di buon andamento dell'attività della pubblica amministrazione secondo cui, ove la tutela degli interessi possa essere ugualmente realizzata con un procedimento più semplice, quest'ultimo deve essere preferito a quello più complesso e dispendioso.

Accanto a tale principio, però, si deve considerare la certezza del diritto che sembra essere stata sacrificata dalla “corsa alle semplificazioni”, con effetti in questa sede considerati controproducenti. Infatti, la certezza e la prevedibilità del diritto si ritengono *conditio sine qua non* di un efficace incentivo, per gli investitori e i singoli cittadini, a implementare l'uso e la produzione di energia rinnovabile.

Sulla base di quanto finora considerato, si ritiene ragionevole la suddivisione in diverse tipologie di procedimenti autorizzativi a seconda della dimensione e, di conseguenza, dell'impatto ambientale dell'impianto, come avviene anche in altri ordinamenti, quali l'Australia. Tuttavia, sei distinti procedimenti possono considerarsi eccessivi e pacificamente riducibili ad un numero minore di ipotesi; infatti, ad oggi, l'ambito di applicazione di alcune procedure si sovrappone ad altre, rendendo più complesso l'accesso alle stesse da parte dell'operatore che, sebbene possa ricorrere a quella meno gravosa, risulta essere disorientato dall'articolazione della disciplina.

Con la disamina delle diverse procedure di autorizzazione si è avuto modo di evidenziare gli aspetti che rendono complessa la disciplina. Infatti, questa coinvolge una pluralità di interessi, i quali, intrecciandosi tra loro, creano potenziali conflitti che necessitano di un adeguato bilanciamento.

Tra gli interessi che possono contrapporsi allo sviluppo della produzione di energia rinnovabile si sono considerati: quello paesaggistico, culturale, agrario ed economico. In ognuno di questi casi è emersa l'importanza della ricerca di un modello di “convivenza” dei due interessi, secondo una logica di collaborazione e non di contrapposizione. Malgrado ciò, non sempre si può seguire la via della collaborazione, in questi casi, però, rimane comunque fondamentale trovare la

soluzione più equilibrata, senza giungere alla totale soccombenza di un interesse sull'altro.

Da ultimo, come lo sguardo in prospettiva comparatistica ha evidenziato, la disciplina di una materia complessa che ricomprende interessi diversi tra loro non necessariamente richiede di adottare norme articolate, anzi può essere ancora più efficiente se chiara e concisa.

In conclusione, la presente ricerca ha cercato di indagare le complessità della disciplina senza scoraggiarsi di fronte a queste, ma cercando soluzioni ragionevoli per ottenere risultati migliori. Il percorso verso uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico è certamente arduo, ma nonostante qualche eventuale battuta d'arresto, porterà inevitabilmente al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Energie rinnovabili. Autorizzazioni, connessione, incentivi, procedure e il d.lgs. 28/2011*, Edizioni Ambiente, 2011.

ALIBRANDI T. - FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001

AMMANNATI L. - SPINA A., *Il “ritorno” al nucleare. Il contesto regolatorio e l’Agenzia per la sicurezza nucleare*, in *Amministrare*, 2009.

AMIRANTE D., *La reformette dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, 2.

AMOROSINO S., “Nobiltà” (dei proclami politici) e “miseria” (dell’amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 2020, 6, p. 497.

AMOROSINO S., *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell’ambiente e del paesaggio*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2011, 6, p. 753.

AMOROSINO S., *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell’ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 4, p. 261.

ANGELINI F., *Impianti fotovoltaici. La necessaria coesistenza tra disciplina autorizzatoria e normativa edilizia*, in *Giustizia amministrativa*, 2009, 3, p. 176-181.

ANIBALLI L., *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 4, pp. 481-493.

ANTONIAZZI S., *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2005.

ARECCO F. - DALL’O’ GIULIANO., *Energia sostenibile e fonti rinnovabili*, Ipsoa, 2012.

BARAGGIA A., *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011.

BARELLI U., *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 1, p. 1.

BELLA F.A., *La tutela del paesaggio “piega” le regole procedurali. Riflessioni a margine dell'Adunanza Plenaria n. 13/2017*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2018, p. 1022B.

BENEDETTI D. - VADA F., *Novità in tema di realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili su aree della p.a.*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2011,19-20, pp. 1919-1922.

BERARDI L., *Le comunità energetiche rinnovabili*, Maggioli Editore, 2023.

BEVILACQUA C. - SALVIA F. - GULLO N., *Manuale di diritto urbanistico*, IV ed., Cedam, 2021.

BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima: una regolazione strategica o un passo troppo timido?*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 29.

BEVILACQUA D., *Il Green New Deal è globale, ma lo fanno gli stati*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 40.

BIANCHI R., *I finanziamenti europei per il clima e il Piano Green Deal 2021*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2022, 4, pp. 257-262.

BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2022, 1.

BLASIZZA E., *Ambiente 2023*, Wolters Kluwer, 2023.

BOSCHETTI B.L., *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2022, 2.

BOSCOLO E., *La denuncia di inizio attività “riformata”: il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio assenso ed autotutela*, in *Urb. e app.*, 2006

BOTTAZZI E., *Impianti eolici e impatto visivo*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 26.

BOVINO C., *Decreto Clima ma è davvero il pilastro del Green New Deal?*, in *Ambiente & sviluppo*, 2020, 2, pp. 103-115.

BUOSO E., *Gli accordi tra privati e pubblica amministrazione nel diritto urbanistico tedesco (städtebauliche Verträge)*, in *riv. giur. urb.*, 2008.

BUZZACCHI C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, 2010.

CAFFARELLI A. - DE SIMONE G. - PIGNATELLI A., *Sistemi fotovoltaici. Progettazione, gestione, manutenzione impiantistica*, Maggioli Editore, 2021.

CAPONE E., *Impianti FER in ambito agricolo: le nuove prospettive dell'agrifotovoltaico*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 31.

CARBONE A., *Autorizzazione unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, nota a Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Federalismi*, 2012.

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Dike Giuridica, 2022.

CARLUCCIO P., *Competenza statale in materia di ambiente e limiti alle regioni in materia di energia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1, p. 80.

CARMIGNANI S., *FER, regime autorizzatorio e competenza regionale*, nota a C. Cost. 22/12/2010 n. 366, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, 5.

CASADEI E., *La nozione giuridica di agricoltura*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2013, 663.

CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 2021.

CECCHETTI C., *La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010.

CERRUTO S., *Fonti energetiche rinnovabili e valutazione di impatto ambientale: un rapporto controverso*, in *Ambiente & sviluppo*, 2010, 10, p. 832.

CERUTI M., *Dalla convenzione europea del paesaggio al piano nazionale di ripresa e resilienza: verso la riscoperta del paesaggio salubre*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 16.

CHIERCHIA C., *Energia da fonti rinnovabili, la Pas ha sostituito la Dia e Scia. La nuova procedura*, in *Edilizia e Territorio*, 2011.

CHITI M.P. - GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2007.

CIMBALI F., *Tutela preventiva degli interessi ambientali e valutazione sopraggiunta degli impatti*, in *Riv giur. ed.*, 2019, 3, p. 241.

CIMELLARO A. - SCALÒ A., *Guida alle procedure autorizzative di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. L'iter autorizzatorio delineato dal d.lgs. n. 387/2003, alla luce delle elaborazioni della giurisprudenza comunitaria, costituzionale e amministrativa*, Bologna, 2010;

CIVITARESE MATTEUCCI S., voce *Conferenza di servizi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali II, t. 2, Milano, 2007.

COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 2020.

COSTA M., *La Procedura Abilitativa Semplificata (PAS): procedimento amministrativo e dubbi interpretativi*, in *www.compliancelegale.it*, 2023.

COSTATO L. - MANSERVISI S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Cedam, 2012.

COZZOLINO G., *Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e "ispessimento" del parametro nel giudizio di costituzionalità*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

CROSETTI A. - FERRUCCI N., *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Giuffrè, 2008.

CROSETTI A. - FERRARA R. - FRACCHIA F., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018.

CROSETTI A., *La tutela ambientale dei beni culturali*, Cedam, 2001

CUOCOLO L. - GIAMPELLEGRINI P.P. – GRANATO O., *Le comunità energetiche rinnovabili*, Egea, 2023.

CUOCOLO L., *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni: un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Giuffrè, 2011.

D'AMBRA M., *I titoli abilitativi per la realizzazione di impianti per la produzione e la vendita di energia elettrica da fonti rinnovabili*, Università degli Studi di Milano, 2016.

D'AMICO M., *Una riforma costituzionale importante*, in *Riv. giur. amb.*, 2022.

DE CESARIS A.L., *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2021.

DE CESARIS A.L. - GREGORI FERRI E., *I limiti del sindacato giurisdizionale e la nozione di dissenso costruttivo*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 22.

DE LEONARDIS F., *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Diritto amministrativo*, 2005, p. 899.

DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*. VII ed. Wolters Kluwer, 2022.

DE MATTEIS L., *I contratti tipici nel settore delle energie rinnovabili*, Cedam, 2022.

DE STEFANO G., *Che la localizzazione di impianti di energia rinnovabile in zone agricole non diventi una (cattiva) abitudine!*, in *Dir. giur. agr.*, 2010, 579.

DI DIO F., *Il "paradosso fotovoltaico" dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, nota a C. Cost. 26 marzo 2010, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 5, pp. 774-781.

DI SALVATORE E., *Il futuro delle comunità energetiche*, Giuffrè, 2023.

DUPRAZ C. - MARROU H. - TALBOT G. - DUFOUR L. - NOGIER A. – FERARD Y., *Combining solar photovoltaic panels and food crops for optimising land use: Towards new agrivoltaic schemes*, in *Renewable Energy*, vol. 36, 10, 2011, pp. 2725-2732

EMPOLI S - STERPA A., *La Corte costituzionale e il federalismo energetico*, in *Federalismi.it*, 3, 2004.

FALCONE M., *Diritto dell'energia: fonti rinnovabili e risparmio energetico*, Barbera Editore, 2008.

FERRARA R. - SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014.

GALDENZI C. - BOEZIO F., *I "piani e programmi" da non sottoporre obbligatoriamente a vas*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 6.

GAROFOLI R. - FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, XVI ed., Neldiritto, 2022.

GAVONI L., *Sulla realizzazione di impianti FER in aree classificate DOP/IGP*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 30.

GERMANÒ G. (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi del PAC e mercato globale*, Milano, 2011.

GIANNINI M.S., «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973.

GIGLI A., *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Editoriale Scientifica, 2016.

GOETZBERGER A., *Kartoffeln untern dem Kollektor*, in *Sonnenenergie*, 3, 1981, pp. 19-23.

GREGORI FERRI E., *Gli effetti sui piani urbanistici dell'autorizzazione unica regionale per la realizzazione di impianti da energie rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 12.

GRIPPO E. - MANCA F., *Manuale breve di diritto dell'energia*, Cedam, 2008.

GUALANDI F., *La nuova disciplina delle fonti energetiche rinnovabili*, Maggioli, 2011.

GUARINO G., *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962.

HEFFRON R.J., *L'energia attraverso il diritto* a cura di L. M. PEPE, Editoriale scientifica, 2021.

IANNELLA M., *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2022, 24.

IMMÈ L., *Energie rinnovabili: politiche pubbliche e procedimenti autorizzativi*, Edizioni Accademiche Italiane, 2016.

LA ROSA G., *La rideterminazione dei poteri del GSE nel d.l. semplificazioni e la (apparente) stabilità degli incentivi per l'energia da fonte rinnovabile*, in *ambientediritto.it*, 2021,1.

LAZZARI S., *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 5, pp. 634-645.

LOCKIE D., *Clean energy law in Australia*, LexisNexis Butterworths, 2012.

LORENZIN C.M., *Pannelli fotovoltaici e paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 28.

MACCHIATI A. - ROSSI G. (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, collana "Quaderni di Astrid", il Mulino, 2009.

MARLETTA M., *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Giappichelli, 2011.

MAROCCO T., *Incompatibilità ambientale e paesaggistica in ordine a un intervento per la realizzazione e l'esercizio di parchi eolici*, in *Riv. giur. amb.*, 2019.

MARZANATI A., *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili (1)*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5, p. 499.

MELI M., *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 2.

MENGARELLI J., *L'inclusione di gas e nucleare nella tassonomia europea delle attività economiche e sostenibili*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 35.

MENGOLI G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, VII ed., Giuffrè, 2014.

MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Giuffrè, 2001.

MERUSI F., *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, 1970.

MOLASCHI V., *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 5-6, p. 171.

MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, 4, p. 699.

MORAND-DEVILLER J., *L'Accord de Paris et l'irrésistible principe de solidarité*, reperibile in www.piemonteautonomie.it.

MOSCHETTA T.M., *La governance europea per il clima e l'energia: un approccio solidale nell'aspetto decisionale dell'UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 1.

PAGLIAI C., *Fotovoltaico edifici, inserito silenzio-assenso 45 gg in paesaggistica DL 13/2023 PNRR*, in www.studiotecnicopagliai.it, 2023.

PAGLIAI C., *Fotovoltaico: quando è davvero libero, in centri storici e immobili vincolati*, in www.studiotecnicopagliai.it, 2022.

PAGLIAI C., *Fotovoltaico e vincolo paesaggistico: confrontare anche interesse pubblica utilità energetica*, in www.studiotecnicopagliai.it, 2023.

PAGLIARI G., *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, 2019.

PERES F., *Installazione di impianti fotovoltaici in aree agricole*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 25.

PERICU G., *Emersione e composizione dei vari interessi concorrenti nelle vicende energetico ambientali*, in AA. VV., *Studi in ricordo di Enzo Capaccioli*, Milano, 1988.

PERICU G. - CROCI E., *Sovvenzioni (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, 1990.

PERICU G., voce Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, 190.

PICONE S., *Tutela dell'ambiente e realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili*, in www.giustiziaamministrativa.it, 2010.

PISCITELLI S., *Brevi note sul decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, relativo alle procedure per la realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici*, in www.giustamm.it, 2011, n. 4.

PORPORATO A., *Tutela indiretta dei beni culturali e transizione energetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023.

POZZO B. (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie: un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Giuffrè, 2009.

PREDIERI A., *Collettivizzazione, municipalizzazione e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, 1960, pp. 57 ss.

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi, 1969, pp. 392-393.

QUADRI S., *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Rivista it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 3-4, p. 839.

QUADRI S., *Lineamenti di diritto internazionale delle fonti di energia rinnovabile*, Editoriale Scientifica, 2008.

QUARANTA A., *La consulenza giuridica nelle fonti rinnovabili. Guida teorico pratica agli incentivi giuridici, economici, fiscali*, Flaccovio, 2012.

RAGAZZO M., *Il d.lgs. 28/2011: promozione delle fonti rinnovabili o ... moratoria de facto?*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 6.

RAGAZZO M., *Le politiche sull'energia e le fonti rinnovabili*, Giappichelli, 2011.

RESCIGNO G.U., *Disposizioni transitorie*, in *Enc. Dir.*, XIII, 1964, 219 ss.

RIZZO M., *Le novità introdotte dalla c.d. Legge Madia in materia edilizia: più certezze e meno burocrazia per il settore delle costruzioni?*, in www.michelerizzolaw.com, 2017.

ROMAGNOSI G., *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1835.

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1946.

ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo italiano*, Parma, Società Editrice Libreria, 1912.

ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*. V ed. Giappichelli, 2021.

SANDULLI M.A., *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (note a margine della legge di conversione del d.l. 35/2005)*, in www.giustamm.it.

SANTINI M., *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli di territoriali: le linee guida della Conferenza Unificata*, in *Urbanistica e Appalti*, 2011, 3, pp. 283-293.

SCALIA F., *Incentivi delle fonti rinnovabili e tutela dell'affidamento*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 98, pp. 229-267.

SCALIA F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 6, p. 625.

SCOCA F. G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto Amministrativo*, 1999, 259.

SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 5, p. 353.

SEVERINI G. - CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021, 5, 8-9.

SILVERO S., *Sui limiti alla potestà legislativa regionale in materia di "localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile"*, nota a Corte Costituzionale, sentenza 30 gennaio 2014, n. 13, in *Quaderni costituzionali*, 2014.

SPALLINO L., *Fonti rinnovabili e pianificazione territoriale: legittimo individuare aree sottratte, per ragioni paesaggistiche, all'insediamento di impianti eolici*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 8.

SPINA G., *Autorizzazioni rinnovabili e compatibilità paesaggistica: le recenti indicazioni della giurisprudenza tra normative statali e regionali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2022, 7, pp. 489-499.

SPINA G., *Regioni e Ambiente: rassegna*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2022, 4, pp. 287-291.

STRAMBI G., *Le fonti energetiche rinnovabili e la tutela del paesaggio agrario. Le Linee Guida ministeriali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, 1.

TEMPESTA G., *Il Green Deal europeo*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 9.

TIMO M., *Contributo allo studio della comunicazione di inizio lavori asseverata nel quadro della "liberalizzazione" dell'attività edilizia*, Cedam, 2018.

TIMO M., *L'intangibilità dei beni culturali*, Giappichelli, 2022.

TRIVELLATO A. - DESIDERÀ A.M., *Agrivoltaico: Una panoramica su una disciplina in divenire*, in *www.roedl.it*, 2023.

TROPEA M.F., *La nozione di impianto di produzione di elettricità nuovamente al vaglio del Giudice europeo, tra tutela della concorrenza e transizione ecologica*, in

Riv. giur. ed., 2022, 3, p. 797. Nota a: T.A.R. Roma, 25 gennaio 2022, n.827, sez. II

VANETTI F. - BIONDANI S., *Ulteriori chiarimenti sugli istituti della VAS e della VIA*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 31.

VANETTI F. - PICCITTO C., *Procedure di autorizzazione con effetto di variante urbanistica ed esclusione della VAS: un binomio da verificare*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 33.

VERNILE S., *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socioeconomica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2015, 6, p. 1697.

VESPIGNANI L., *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in *Federalismi.it*, 2010.

VETRÒ F., *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 101, pp. 501-537.

VILLAMENA S., *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 4, p. 157.

VIPIANA P.M., *La disciplina delle energie rinnovabili: modelli procedimentali a confronto*, in *Quaderni regionali*, 2011, 2.

VIPIANA P.M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Cedam Wolters Kluwer, 2017.

VIPIANA P.M., *L'organizzazione amministrativa e i suoi mezzi*, Cedam Wolters Kluwer, 2019.

VIVIANI F., *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, p. 782.

VOLONTÈ E.M., *Il recepimento dei principi sulle rinnovabili nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 3-4.

VOLONTÈ E.M., *Parco eolico e verifica di assoggettamento a V.I.A.*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 21.

WAWRYK A., *Energy Law in Australia*, Kluwer Law International, 2018.

ZANINO R., *Energia da fonti rinnovabili. L'esperienza della Regione Sardegna e della Regione Piemonte*, in www.giustamm.it, 2012.

ZANINO R., *L'inserimento sul territorio degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili ed esempi di scelte regionali*, in www.giustamm.it, 2012

ZUCCARO A., *I limiti regionali alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra oscillazioni giurisprudenziali ed incertezze normative*, in *Foro amm. CDS*, 2013, 2, p. 57.

SITOGRAFIA

Al MASE la prima riunione della Piattaforma Nazionale per un Nucleare Sostenibile, in www.mase.gov.it.

Autorizzazioni per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili in www.gse.it.

Chernobyl Accident 1986, in www.world-nuclear.org.

Climate Change 2021: The Physical Science Basis, in www.ipcc.ch/report.

COM/2022/542 in www.eur-lex.europa.eu.

Comunicazione della Commissione del 8 marzo 2018 reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

CRISCI M., *Il difficile rapporto tra energie rinnovabili e paesaggio. Verso una nuova concezione della pianificazione ambientale*, in www.quotidianolegale.it, 2023.

Decisione (PESC) 2022/266 del Consiglio del 23 febbraio 2022 in www.eur-lex.europa.eu.

EU Taxonomy: Commission begins expert consultations on Complementary Delegated Act covering certain nuclear and gas activities, in www.ec.europa.eu.

Eurosif statement on risks arising from inclusion of natural gas & nuclear energy in the EU Taxonomy, reperibile in www.eurosif.org.

Fact Sheet | Climate, Environmental, and Health Impacts of Fossil Fuels (2021), in www.eesi.org.

Fossil fuel subsidies in the 27 EU Member States, 2015-2021 (2021 prices) reperibile in www.eea.europa.eu.

I referendum nella storia della repubblica, in www.riformeistituzionali.it.

Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici, reperibile in www.mase.gov.it.

Ma il nucleare è sostenibile? Cosa emerge dai rapporti scientifici dell'Ue, in www.asvis.it/approfondimenti.

MOSS J. - FRASER P., *Australia's Carbon Majors Report* reperibile in www.climatejustice.com/wp-content/uploads/2019/10/Australias-Carbon-Majors-Report-2019-1.pdf

MUZZATI F., *Il complesso e delicato contemperamento tra primari interessi apparentemente confliggenti: la tutela dei beni paesaggistico-culturali e dell'ambiente alla prova della transizione energetica*, in lexambiente.it, 2023.

NIAZI K.A.K.- VICTORIA M., *Comparative analysis of PV configurations for agrivoltaic systems in Europe*, reperibile in www.arxiv.org

Obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima, reperibile in www.eca.europa.it/publications

Paesaggi rinnovabili, 12 proposte per una giusta transizione energetica, reperibile in www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/paesaggi-rinnovabili.

Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento, reperibile in www.europarl.europa.eu.

Politica energetica: principi generali, reperibile in www.europarl.europa.eu.

Prah vs Maretti, reperibile in www.law.justia.com

Procedura semplificata per la realizzazione, la connessione e l'avviamento di piccoli impianti fotovoltaici sui tetti degli edifici reperibile in www.anierinnovabili.anie.it

Producing and burning fossil fuels creates air pollution that harms our health and generates toxic emissions that drive climate change, in www.harvard.edu.

Regolamento UE 2020/852 reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

Regolamento UE 2021/947 in www.eur-lex.europa.eu.

Regolamento UE 2022/263 del Consiglio del 23 febbraio 2022, in www.eur-lex.europa.eu.

Report finanza sostenibile, 2022 in www.consob.it/web/area-pubblica/finanza-sostenibile

Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sul piano d'azione dell'Unione europea per l'economia sociale, in www.eur-lex.europa.eu.

Scheer review of the JRC report on Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation'), reperibile in www.finance.ec.europa.eu.

Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 reperibile in www.publications.jrc.ec.europa.eu.

The official report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation, reperibile in www.inis.iaea.org.

The Sources and Solutions: Fossil Fuels, reperibile in www.epa.gov.

THOMAS R., *The 82 per cent national renewable energy target – where did it come from and how can we get there?*, in www.energycouncil.com.au.

United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, Stockholm, reperibile in www.un.org.

World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability reperibile in www.sustainabledevelopment.un.org.

www.arera.it/TICA

www.asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile.

www.caselaw.nsw.gov.au/decision

www.ceps.eu/ceps-events/eu-au-cooperation-in-the-climate-change-and-energy-space.

www.cleanenergyregulator.gov.au.

www.europarl.europa.eu

www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2022

www.infrastructureaustralia.gov.au/projects/australia-asia-powerlink.

www.legislation.gov.au/Series/F2001B00053

www.sitap.beniculturali.it

www.unfccc.int/cop27.

www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement.

