amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

La crisi energetica e la produzione di energia rinnovabile tra semplificazioni e decretazione d'urgenza

di Bianca Nicla Romano

(Ricercatrice di Diritto Amministrativo presso l'Università "Parthenope" di Napoli

`

Sommario

1. Delimitazione del campo di indagine. 2. Energia sostenibile: necessità di un approccio *glocal*. 3. Cenni sul procedimento autorizzatorio per la produzione di energia da fonti rinnovabili. 4. Le misure emergenziali introdotte a seguito del conflitto bellico russo-ucraino. 5. La "questione" della semplificazione in materia ambientale. 6. Quali "rimedi" per la produzione di energia da fonti rinnovabili? 7. Riflessioni conclusive.

Abstract

The subject of this article is the investigation of the measures that have been urgently taken to deal with the energy crisis resulting from the Russian-Ukrainian war conflict. In particular, it will focus on the tools for simplifying procedures, introduced to incentivize the installation of plants intended for the production of energy from renewable sources, pointing out that the shortage of this form of energy cannot be addressed only through simplifying tools (adopted, often, even as a matter of urgency). These must, in fact, necessarily be flanked by more structured interventions that, in taking into account the delicacy and complexity of the issue, aim to better involve citizens, who, through adequate information and concrete and effective participation, can make their contribution to the goal of decarbonization and to the responsible implementation of policies on the subject.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. *Delimitazione del campo di indagine*

Gli ultimi tre anni sono stati caratterizzati da una serie di accadimenti ed eventi che si sono susseguiti in maniera assolutamente inaspettata ed imprevista, ripercuotendosi, inevitabilmente, sull'economia del nostro Paese e generando un periodo di crisi.

Infatti, alla pandemia da Covid-19 iniziata nel 2020, che ha inciso sulla salute a livello globale, comportando la totale interruzione delle attività produttive, ha fatto seguito una nuova crisi, nel 2022, quella energetica, proprio quando si cominciava a sperare in una ripresa economica grazie ai fondi stanziati dall'Unione Europea attraverso il PNRR[1]. Tale ultima crisi se, in un primo momento, è stata affrontata come la conseguenza dell'innalzamento dei prezzi delle materie prime, fisiologico perché determinato dalla ripresa delle attività produttive dopo la lunga pausa causata dal Covid, successivamente, quando è iniziato il conflitto bellico russo-ucraino, si è trasformata, invece, in una vera e propria emergenza che ha messo a nudo l'inefficienza e l'inadeguatezza delle nostre politiche in materia, basate ancora prevalentemente sull'utilizzo del gas per generare energia elettrica e, soprattutto, ancora troppo dipendenti dalle importazioni dall'estero, in particolare proprio dalla Russia.

Anche il conflitto russo-ucraino, così come era accaduto per l'epidemia da Covid-19, è stato, dunque, decretato come situazione di emergenza, attraverso ben due diverse dichiarazioni consecutive (contenute nel d.l. n. 14 del 25 febbraio 2022[2] e nel d.l. n. 16 del 28 febbraio 2022[3]) che hanno segnato una sorta di "continuità emergenziale" con il precedente stato pandemico[4], da gestirsi attraverso interventi normativi immediati,

---

[1] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, noto anche come *Recovery Plan,* approvato nel 2021 dall'Italia all'interno del programma Next Generation EU (NGEU) per rilanciare l'economia dopo la pandemia di COVID-19 e permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese.

[2] Recante "Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina", convertito nella Legge n. 5 aprile 2022 n. 28, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 13 aprile 2022. Esso è "*l'intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina*", inizialmente dichiarato per la durata di tre mesi a decorrere dal 25 febbraio (quindi fino al 25 maggio) e successivamente prorogato, con delibera del 12 maggio 2022, fino al 31 dicembre 2022.

[3] Recante "Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina" e successivamente abrogato dalla menzionata L. 5 aprile 2022, n. 28 di conversione del d.l. 14/2022 che ha, però, lasciato inalterata la validità degli atti e dei provvedimenti adottati sulla base di esso, nonché fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto medesimo. Quest'ultimo è stato emanato "*in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto*", la cui scadenza è stata subito fissata al 31 dicembre 2022.

[4] Il cui termine era stato previsto per il 31 marzo 2022.

che non sarebbero stati conciliabili con i tempi fisiologici del procedimento legislativo parlamentare e che solo la decretazione d'urgenza rende, invece, possibili.
Dato il frequente uso che, negli ultimi tre anni, si è fatto della decretazione dello stato di emergenza, la dottrina[5] si è, però, dovuta ancora una volta interrogare sulla sua complessa tematica, sul suo possibile fondamento giuridico e sulle sue implicazioni, nel breve come nel lungo periodo, indagando, in particolare, sul se i fenomeni della crisi pandemica, di quella economica che ne è seguita e di quella legata alle vicende belliche russo-ucraine siano compatibili con il nostro "modello costituzionale" o se, piuttosto, i condizionamenti espressi dall'emergenza, dai vincoli finanziari e dalla tecnica non siano la manifestazione di come «*il "sistema delle fonti" del nostro ordinamento sia stato "contagiato" da quella particolarmente grave patologia che si manifesta attraverso il* deficit *di legittimazione democratica dei processi di produzione normativa*»[6].
Dagli studi che ne sono conseguiti è emerso che nel nostro ordinamento costituzionale si sono prodotte distorsioni[7] dovute anche al fatto che la stessa individuazione della situazione emergenziale può condurre a scelte non univoche e, pertanto, «*rimesse alla discrezionalità, in concreto, dei soggetti chiamati, caso per caso, alle valutazioni su fatti contingenti*»[8]. Ciò comporta che, spesso, tali valutazioni non giustificherebbero effettivamente il ricorso alla decretazione d'urgenza e, di conseguenza, che anche il suo uso/abuso come "normale" strumento di legiferazione rientra tra le suddette distorsioni, su cui la Corte Costituzionale è intervenuta già da

[5] Sul tema del potere di emergenza esercitato dalla crisi pandemica in poi si vedano, *ex multis,* M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC,* 2, 2020, p. 116; analogamente S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia,* n *Rivista AIC,* 2, 2020, pp. 531 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria,* in *Rivista AIC,* 2, 2020, pp. 562 ss.; L. R. PERFETTI, *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, *in* P.A. Persona e amministrazione, 2/2020, pp. 51-79; U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2022. Ma anche I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo,* in *Rivista AIC,* n. 1, 2021, p. 117; F. ZAMMARTINO, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra Costituzione. Sistema delle fonti e prassi: il caso dei DPCM*, in *Giustamm.it*, 2022; A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza,* Bozza della relazione introduttiva al Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo Di Pisa" - Firenze, 17-18 Giugno 2022; M. C. GIRARDI, *Costituzione e stato di emergenza. Rilievi a margine della vicenda pandemica,* su www.federalismi.it, n. 12/2023. Mi sia consentito un rinvio, infine, anche a F. ZAMMARTINO, B. N. ROMANO, *Il complesso e frammentario sistema dei poteri normativi statali e locali nella gestione dell'emergenza da Covid-19,* in *Amministrativ@mente.com,* 2/2020.

[6] Cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza,* cit., p. 4.

[7] Da tali distorsioni sono derivate implicazioni che, in particolare durante l'emergenza sanitaria, hanno riguardato anche le libertà costituzionali. Cfr. M. C. GIRARDI, *Costituzione e stato di emergenza. Rilievi a margine della vicenda pandemica,* cit.

[8] U. RONGA, *Il Governo dell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19,* in *Nomos,* n. 1, 2020, p. 4.

tempo, ribadendo che i presupposti per il suo utilizzo sono solo quelli della necessità e dell'urgenza[9].

Questo tema abbraccia, dunque, profili molteplici che, data la loro ampiezza, non saranno specificamente oggetto della trattazione delle pagine che seguono, nelle quali, invece, ci si soffermerà sull'uso che si è fatto della decretazione d'urgenza, nelle contingenze evidenziate, per introdurre norme di semplificazione delle procedure relative alla installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER), al fine di incentivarne la realizzazione. Queste ultime sono state, dunque, considerate urgenti alla stessa stregua delle misure necessarie ad affrontare le emergenze conseguenti al conflitto. In altri termini, contestualmente a norme attraverso le quali si è cercato di fronteggiare la riduzione delle importazioni di gas e di offrire sostegno alle famiglie e alle imprese italiane, in difficoltà a causa dell'aumento dei prezzi conseguente alla crisi energetica che la guerra ha determinato, si è ritenuto anche di dovere incentivare, attraverso misure di semplificazione, la produzione di energia da fonti rinnovabili, sebbene l'insufficienza di tale energia non possa certo definirsi una situazione imprevista quanto lo è stata la guerra.

Partendo da tale circostanza saranno, dunque, svolte alcune riflessioni in merito alla complessità della materia relativa alla produzione di energia da fonti rinnovabili che, proprio per la sua delicatezza, dovrebbe costituire oggetto di un *iter* normativo maggiormente ponderato e, soprattutto, condiviso. Invece, nella situazione a cui si fa specifico riferimento, essa è stata disciplinata da uno strumento, il decreto-legge, che è quello attraverso il quale si affrontano le emergenze, caratterizzate, come affermato dalla Suprema Corte, da «*una condizione certamente anomala e grave, ma anche*

[9] Corte Cost., sent. n. 15 del 1982, ma sulla rilevanza dei presupposti di necessità ed urgenza si vedano anche Corte Cost. nn. 29/1995 e 171/2007, in cui, per la prima volta, viene dichiarata illegittima la legge di conversione di un decreto-legge emanato in evidente assenza dei requisiti richiesti (e cioè la L. 28 maggio 2004, n. 140 di conv. del D. L. 29 marzo 2004, n. 80). Per alcuni commenti si rinvia a: A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta… (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, su *Rivista telematica www.giustamm.it* 5/2007; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, su *Rivista telematica federalismi.it*, n. 12/2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Il Foro italiano*, 2007, 1986; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, su *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 4.6.2007; V. FRANCESCO PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto-legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*, su *Forum dei Quaderni Costituzionali*; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, su AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, su *Forum dei Quaderni Costituzionali*; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, su *www.federalismi.it*; L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, su *Rivista elettronica Amministrazione in cammino*.

essenzialmente temporanea» la quale legittima misure insolite che, però, «*perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo*»[10]. A sommesso avviso di chi scrive, la rilevata insufficienza di produzione di energia da fonti rinnovabili se, per certi aspetti, poteva considerarsi *anomala* ed anche *grave*, tuttavia non rivestiva (e non riveste) certamente il carattere della *temporaneità*, dal momento che il percorso che conduce a risultati che possano definirsi adeguati è, allo stato, ancora troppo lungo e complesso ma, soprattutto, non è destinato a terminare nel breve periodo. In altre parole, le contingenze belliche non sono state la causa della suddetta insufficienza, che preesisteva, ma l'hanno "svelata", non essendo stato possibile attingere a fonti "diverse" dal gas, con le quali sostituirlo e/o integrarlo, per la produzione di energia.

Come è noto, le politiche europee spingono da tempo verso la transizione energetica ed ecologica, per conseguire le quali bisogna passare attraverso la totale decarbonizzazione entro il 2050. In particolare, il *Recovery and Resilience Facility* ("Regolamento RRF")[11] evidenzia la necessità di realizzare la "transizione verde" cui il PNRR aggiunge la necessità che si consegua anche la "transizione ecologica". In realtà, pur non specificando, realmente, nessuno dei due documenti cosa debba intendersi con tali forme di transizione, il *Recovery and Resilience Facility* considera la transizione verde uno dei sei pilastri che servono ad assicurare la ripresa e a migliorare la resilienza dell'Europa, in quanto rende possibile preservare la sicurezza energetica, promuovere la crescita sostenibile e, al contempo, creare posti di lavoro. Per tali fini, sono, però, necessarie riforme, investimenti in nuove tecnologie ed anche il raggiungimento dell'efficienza energetica, dalla quale deriva l'attenzione agli obiettivi climatici dell'Unione. Dunque, è necessario superare progressivamente la dipendenza dai combustibili fossili per sostituirli con le energie rinnovabili, obiettivo a cui punta anche il PNRR che, dal canto suo, considera la transizione ecologica un presupposto legato ai cambiamenti climatici e che va affrontato attraverso la costituzione di un nuovo modello di sviluppo, nell'ambito del quale la tutela dell'ambiente rappresenti, anziché un limite, un nuovo impulso, non solo per l'economia, ma anche per l'occupazione[12].

Tutto questo si "scontra", però, con la realtà complessa che attualmente viviamo, nella quale le emergenze che si sono stratificate negli ultimi anni hanno messo in

[10] Corte Cost., sent. n. 15 del 1982, cit.

[11] Regolamento 2021/241 del 12 febbraio 2021.

[12] Si veda, sul tema della costruzione di un nuovo modello di sviluppo il recente ed interessante lavoro di F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato,* Giappichelli, 2023.

risalto la distanza del nostro sistema produttivo dagli obiettivi che l'Europa ci impone; dunque, la guerra ha "solo" drammaticamente evidenziato che, purtroppo, le nostre politiche energetiche sono ancora basate prevalentemente sull'utilizzo del gas, fonte energetica che, pur essendo non rinnovabile, tuttavia deve essere considerata preferenziale e, dunque, preservata[13]. Infatti, per rispondere all'emergenza, attraverso la decretazione d'urgenza si è dovuto innanzitutto introdurre misure finalizzate a ridurre i consumi nazionali di gas al fine di riuscire, da un lato, ad aumentarne la produzione nazionale e, dall'altro, a fronteggiarne la necessità di approvvigionamento.

In considerazione di questo che si potrebbe definire quasi un "paradosso", ci si soffermerà sulla difficoltà/necessità di coniugare o, meglio, di bilanciare, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile[14], la produzione di energia - e quindi lo

[13] Il gas naturale, infatti, è una fonte energetica che risulta sicuramente più pulita e con un impatto ambientale minore rispetto ad altri combustibili fossili quali il carbone ed il petrolio, ma che, attraverso la sua combustione, produce comunque molta anidride carbonica, implicata nel dannoso fenomeno dell'effetto serra. Per questo motivo è anch'esso una fonte inquinante, in quanto produce emissioni in grado di aggravare la crisi climatica, sia durante la combustione che durante l'estrazione e il trasporto. I problemi che derivano dal suo utilizzo, infatti, sono legati non solo alle emissioni di anidride carbonica e di altri gas serra derivanti dalla sua combustione, ma anche alla sua componente principale, e cioè il metano, gas serra in grado di intrappolare il calore in un modo molto più efficace rispetto ad una molecola di CO2 addirittura nei 20 anni successivi alla sua emissione in atmosfera. Ciononostante, il gas naturale viene considerato una sorta di "ponte", in grado di favorire la transizione energetica verso fonti più pulite per via non solo del suo impatto ambientale minore sull'ambiente, ma anche perché un investimento sulle reti di trasporto di tale combustibile può rivelarsi strategico in prospettiva futura, essendo possibile utilizzare le stesse strutture anche per il trasporto di idrogeno e di biometano (derivato del biogas) che, al contrario del gas naturale, sono, invece, gas rinnovabili e puliti che, pertanto, dovranno rappresentare una quota sempre più ampia di fonti da utilizzarsi per produrre energia.

[14] Come richiesto dall'art. 194 TFUE. Quando si parla di sviluppo sostenibile si fa riferimento al principio definito dalla *World Commission on Environment and Development* (detta anche Commissione Brundtland, dal nome del primo ministro norvegese che la presiedette) istituita nel 1983, in cui fu presentato il rapporto "Il futuro di tutti noi" - *Our Common Future*), secondo il quale si devono soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri. Il rapporto evidenzia la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo e della tutela dell'ambiente, ispirando alcune importanti conferenze delle Nazioni Unite (tra cui quella di Rio di Janeiro del 1992), documenti di programmazione economica e legislazioni nazionali ed internazionali. Esso è disciplinato dall'art. 3 *quater* del D. Lgs. 152/2006. Sul tema si segnalano, *ex plurimis*, F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 325 ss.; A. MARZANATI, *Lo sviluppo sostenibile*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, 139 ss.; E. FREDIANI, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. CORTESE – F. GUELLA – G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 5 ss.; M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, spec. 2-57; M. MONTINI – F. VOLPE, Sustainable Development at a turning point, in *Federalismi.it*, 2 novembre 2016; M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *RQDA*, 2010, 13-41. ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 182 ss.; M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2019, 201 ss.

sviluppo - con la tutela ambientale[15], avvalendosi di fonti poco inquinanti[16], tutto ciò, vale la pena ribadirlo, non tramite misure *extra ordinem*, ma con una programmazione di tempi, modalità e risorse capace di comporre le diverse istanze poste dalla necessaria transizione verso fonti rinnovabili.

Attraverso l'analisi della disciplina sia europea che nazionale relativa alle FER, si evidenzierà, quindi, la loro rilevanza nel percorso che conduce alla totale decarbonizzazione e alla riduzione delle emissioni di gas serra a vantaggio di una maggiore sostenibilità, come richiesto dal *Green Deal* europeo[17]. Finora tale rilevanza, purtroppo, non è stata adeguatamente considerata, probabilmente a causa della eterogeneità della normativa relativa all'efficienza energetica, costituita da tante misure che si caratterizzano «*per investire trasversalmente molteplici settori ad alto consumo di energia*»[18]; ma, altrettanto probabilmente, anche a causa di una ancora

---

[15] La tematica ambientale e, dunque, la nozione di ambiente sono oggetto di attento studio da parte di moltissima dottrina. In questa sede si possono richiamare solo alcuni degli Autori che se ne sono occupati, tra cui A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, n. 2, 69 ss.; M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1122 ss.; ID., *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, 4, 637 ss.; ID., *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. soc.*, 1993, 3, 399 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente e beni pubblici (Provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, t. I, Milano, 1996, 311 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, ibidem, 1121 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, 215 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2004, n. 3; P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012; R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Introduzione al diritto ambientale*, Bari-Roma, 2018.

[16] L'obiettivo dovrebbe essere quello di transitare verso una "energia pulita", ovvero il *Clean energy for all Europeans*, che l'Unione europea, sulla scia del cd. "Pacchetto Clima ed Energia", o anche "Strategia 20-20-20", ha elaborato attraverso otto testi normativi, tra direttive e regolamenti, l'ultimo dei quali è la Direttiva 2018/844/UE del 30 maggio 2018, che modifica la Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Per la ricostruzione del percorso normativo europeo sulla materia dell'energia si rinvia a M. BERNARDI e R. MICCÙ, *La diade «ambiente-energia» e lo sviluppo sostenibile: alla ricerca della «quadratura del cerchio»*, in M. A. ICOLARI (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Giappichelli, Torino, 2021, 97 s.; ma sul tema si veda anche L. AMMANNATI, *La transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2018.

[17] Il *Green Deal* è il cd. Patto verde europeo, presentato nel novembre del 2019 e contenente una strategia articolata in una serie di piani d'azione volti a concretizzare l'impegno europeo per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, conseguibile attraverso un'economia pulita e circolare relativamente alla quale è necessario mobilitare l'industria in tempi rapidi, dal momento che «*occorrono 25 anni - una generazione - per trasformare un settore industriale e tutte le catene del valore*». P. 2.1.3. Sul tema, per la cui trattazione si rinvia di seguito, si vedano, *ex multis*, V. E. BRUTI LIBERATI, Green deal, green industrial policy *e settore dell'energia*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2021, 129 ss., ma anche F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4/2021.

[18] E cioè quello residenziale, terziario, mobilità sostenibile, cfr. R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle* Energy communities: *tra* governance *dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale,* in www.federalismi.it n. 4/2022, 603-640.

troppo scarsa conoscenza del tema, che determina, a sua volta, l'insorgere di un atteggiamento oppositivo, manifestato, specialmente in passato, da parte sia della politica che delle comunità locali, rispetto alla realizzazione di infrastrutture per la produzione di energia alternativa[19]. Forse, una migliore e più puntuale conoscenza e comprensione della necessità e delle potenzialità di tali infrastrutture (supportate anche dalle tecnologie digitali[20]) avrebbero potuto, già da tempo, offrire un contributo molto maggiore alla domanda globale di energia[21].

Sic stantibus rebus, appare, dunque, evidente che la scarsità di energia da FER non è superabile solo grazie alla semplificazione delle procedure di installazione dei relativi impianti, sebbene questa sia essenziale alla soddisfazione dei molteplici interessi coinvolti. È necessario, evidentemente, porre in essere anche ulteriori azioni, finalizzate a migliorare l'efficienza e la sostenibilità nel settore energetico attraverso la costruzione di una reale *governance* tra soggetti pubblici e privati, grazie alla quale dare concretamente attuazione alle relative politiche pubbliche.

Ad avviso di chi scrive, infatti, la collaborazione, favorita da una adeguata informazione e sensibilizzazione sul tema, può consentire di raggiungere il difficile equilibrio tra soddisfazione della domanda energetica e tutela dell'ambiente che ci

---

[19] Sul tema si tornerà di seguito. Va evidenziato che, dal Rapporto IEA (l'*Energy Efficiency* 2021 dell'Agenzia Internazionale dell'energia) - che rappresenta il primo aggiornamento sul mercato dell'efficienza energetica da quando i governi hanno annunciato una serie di nuovi impegni di spesa volti a sostenere la ripresa economica nel corso del 2021 - nel verificare che i livelli di efficienza energetica stavano tornando a quelli pre-pandemia - sebbene ancora ben al di sotto del ritmo necessario al raggiungimento dello zero netto in termini di emissioni inquinanti e climalteranti - è emerso che, per riuscire ad espandere le tecnologie, trovare soluzioni per un uso più efficiente dell'energia e raggiungere gli obiettivi climatici internazionali, sarebbe necessario un aumento degli investimenti fino a triplicarli prima del 2030, al fine di riuscire a ridurre le emissioni di gas serra a 0 entro il 2050, pur nella consapevolezza che gli Stati utilizzeranno ancora la metà del gas consumato rispetto ad oggi. Il suddetto rapporto è stato stilato poco dopo la fine della conferenza sui cambiamenti climatici COP26 a Glasgow, in cui si è evidenziata la necessità di un rapido aumento delle misure di efficienza energetica, riconoscendo il loro ruolo chiave nella decarbonizzazione dei sistemi energetici.

[20] Il settore energetico si avvale delle tecnologie digitali già dagli anni Settanta, in quanto esse contribuiscono a migliorare la gestione della domanda e a ridurre i consumi attraverso la regolazione con dispositivi intelligenti. Ma la digitalizzazione può agire anche sui comportamenti dei consumatori, fornendo loro informazioni puntuali sui loro consumi di energia e sui relativi costi. Le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, rispettivamente sull'elettricità e sul gas, (c.d. terzo pacchetto energia) prevedono che gli Stati membri garantiscano l'attuazione di sistemi di misurazione intelligenti grazie ai quali favorire la partecipazione attiva dei consumatori nel mercato della fornitura dell'energia elettrica e del gas, potendo, però, subordinare tale obbligo ad una valutazione economica positiva dei costi e dei benefici a lungo termine. Cfr. sul punto, L. COZZI-V. FRANZA, *Digitalizzazione: una nuova era nell'energia?*, in *Energia*, n. 3/2019, 52 ss., ma anche F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica,* Giappichelli, 2020, 183.

[21] L'energia è qualcosa di diverso dai beni energetici: infatti, questi ultimi sono i beni da cui si estrae energia (come, ad esempio i carburanti, il carbone, l'uranio) che, invece, ne è il prodotto; soprattutto quando è elettrica, essa è l'unica che può essere commercializzata e trasportata a distanza, a differenza dell'energia termica, idraulica e meccanica che, prima di essere trasferite, devono essere trasformate in energia elettrica. Cfr. al riguardo, R. FEDERICI, *Concetto giuridico di energia*, in *Il diritto dell'energia* (a cura di E. PICOZZA e S. M. SAMBRI), Cedam, Padova, 2015, 9; ID. *Diritto dell'ambiente e diritto dell'energia. Discipline trasversali e ordinamenti giuridici*, in *Ambientediritto.it,* 4/2019, 7.

circonda e ci accoglie. A tale fine, sarebbe necessario anche "potenziare" i tre pilastri della Convenzione di Aarhus del 1998[22] (ovvero l'accesso all'informazione[23], la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia) perché, attraverso i c.d. "diritti procedurali ambientali", è possibile non solo garantire la conoscenza (o conoscibilità) e, di conseguenza, la consapevolezza dello stato dell'ambiente in cui si vive, ma anche attuare un maggiore controllo delle decisioni che lo riguardano, partecipando ad esse e migliorando, di tal guisa, la comunicazione tra istituzioni e cittadini, dalla quale può derivare un maggiore spazio per alternative praticabili rispetto alla produzione di energia.
La recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41[24] consente, oggi, una tutela dell'ambiente più puntuale perché divenuta parte integrante ed inevitabile della tutela dei diritti dell'individuo, insieme ai principi di tutela della persona e di solidarietà; in tale contesto appare, pertanto, di fondamentale importanza l'azione congiunta di tutti gli attori del mercato - e cioè, da un lato, le imprese e, dall'altro, i consumatori - che, sulla base dell'indirizzo che il potere pubblico avrà determinato, devono produrre e consumare secondo modelli di produzione e consumo orientati ad un nuovo e più ampio risultato da conseguire, ovvero la tutela dell'ambiente[25].

---

[22] Segnatamente, "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" firmata ad Aarhus (Danimarca), nel 1998, da un alto numero di Stati dell'Europa e dell'Asia Centrale e ratificata dal nostro Paese con legge n. 108 del 2001 (e dalla Comunità Europea il 17 febbraio 2005). Essa è stata definita la più compiuta codificazione dei diritti di partecipazione del pubblico a livello internazionale (cfr. A. ANGELETTI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, 2). Recentemente è stata modificata dal Reg. 1767/2021. Sul tema si rinvia a R. TITOMANLIO, *Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale"*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2021, 590-607.

[23] In tema di accesso alle informazioni si rinvia, *ex multis*, a A. CONTIERI, G. DI FIORE, *L'accesso alle informazioni ambientali (D. Lg. 19 agosto 2005 n. 195*, in (a cura di) M. A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Roma, 2017, 1248-1271.

[24] Si fa riferimento alla riforma contenuta nella legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante "*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*" ed entrata in vigore il 09 marzo 2022.

[25] A tal fine sarebbe necessario, ad esempio, che si implementi in maniera più diffusa la ecoprogettazione, metodologia tecnica che viene applicata nelle fasi di progettazione di un prodotto, di un servizio o di un intero processo produttivo e grazie alla quale le imprese possono riprogettare, in chiave sostenibile, sia i beni che i servizi, nella consapevolezza che l'innovazione *green* rappresenta uno degli strumenti più dinamici tramite cui rilanciare l'economia. Contenuta nel pacchetto *Circular economy* del 2018 e nota anche come *Life Cycle Design* (LCD) ovvero *Design for sustainability* (D4S), la ecoprogettazione richiede, infatti, una riprogettazione, a partire dal riuso degli scarti e limitando l'uso delle materie vergini, non solo di prodotti, ma anche di servizi o di interi processi produttivi, in maniera tale da ridurne l'impatto ambientale, in quanto prende in considerazione tutte le relazioni che un prodotto/servizio/ciclo produttivo ha con l'ambiente, in ogni sua fase vitale: dall'acquisto delle materie prime alla produzione, al *packaging*, alla distribuzione, all'uso e al fine vita. Può essere applicata anche a prodotti e cicli già esistenti, sì da poterli aggiornare e modificare per aumentarne il livello di sostenibilità ambientale, consentendo, in tal modo, che la transizione si realizzi in maniera più graduale e con impatti meno pesanti e che non rischino di paralizzare l'evoluzione in senso sostenibile. In tal modo la transizione verrebbe a realizzarsi in maniera più graduale e con impatti meno pesanti che eviterebbero il rischio di paralizzare l'evoluzione in senso sostenibile. Cfr. al riguardo, F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico. Approccio sistemico, economia,*

Dal canto suo, lo Stato, grazie alla nuova costituzione economica determinata dal rinnovato art. 41 Cost., gode di uno specifico potere di indirizzo e di coordinamento dell'economia, orientato al perseguimento di fini ambientali che non devono rappresentare più solo un possibile limite esterno dell'attività economica pubblica e privata, ma anche un «*(possibile) "obiettivo di funzionalizzazione" dell'intera attività economica*»[26], responsabilizzando, ad un tempo, sia le imprese che i consumatori.
Dovrebbe, insomma, essere reimpostato l'intero sistema produttivo, con l'acquisizione e l'assunzione di nuove responsabilità, per cui lo Stato fa la sua parte, orientando la produzione a fini sostenibili, e le imprese e i consumatori fanno la loro, dando attuazione agli indirizzi da esso fissati.
Il lavoro si soffermerà, pertanto, non solo su alcune alternative nella produzione di energia (ed in particolare sulla realizzazione di impianti *offshore* e *onshore*[27]), ma anche sul contributo che possono offrire le imprese, da un lato, e i cittadini, dall'altro, sia assumendo comportamenti virtuosi (realizzati grazie a consumi sostenibili), sia producendo energia autonomamente, anche attraverso la costituzione di forme di autorganizzazione orientate a tale produzione, quali le comunità energetiche rinnovabili (CER)[28]. Queste ultime, in particolare, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, possono, grazie all'azione congiunta, informata e responsabile dei cittadini, produttori e consumatori al tempo stesso, contribuire a ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali, maturando un approccio culturale completamente nuovo, in cui si abbia la consapevolezza che "ambiente" ed "energia"[29] sono due ambiti tra loro estremamente correlati e da tutelare, anche se possono essere in conflitto[30].

---

poteri pubblici e mercato, cit., 106 ss. Lo Stato, allora, dovrebbe non solo incentivare tale forma di produzione, ma anche coinvolgere i cittadini a ricorrere maggiormente ad essa e, quindi, agli acquisti verdi che, attualmente, proprio perché non molto diffusi, rappresentano un mercato che comporta costi ancora troppo elevati. Dal canto loro, i cittadini devono essere anch'essi chiamati ad un maggior senso di responsabilità nel passaggio dalla *brown economy* alla *blue economy*, innanzitutto modificando i propri consumi ed orientandosi verso modelli sostenibili,- ad esempio sostituendo le caldaie a gas o utilizzando tessili costituiti da fibre naturali - ma anche assumendo ruoli più attivi e di maggiore partecipazione proprio in tema di fonti energetiche rinnovabili.

[26] Cfr. F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato,* cit., XVI. L'A. definisce il potere di indirizzo attribuito al Legislatore come «*di conformazione della produzione di beni e servizi in senso verde*».

[27] Come si illustrerà di seguito, tali impianti producono energia elettrica sfruttando quella prodotta dal vento e dalle correnti e dalle onde del mare.

[28] Cfr. R. MICCU', M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle* Energy communities: *tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale,* cit.

[29] R. FEDERICI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'energia. Discipline trasversali e ordinamenti giuridici*, cit. 7, in cui si evidenzia che «*il "diritto dell'energia" e il "diritto dell'ambiente" hanno più di qualcosa in comune*», sebbene la necessità di produrre energia possa entrare in conflitto con la tutela dell'ambiente. Entrambi appartengono alla categoria delle materie trasversali, ovvero di quelle discipline giuridiche che non hanno principi propri, ma «*istituti forgiati dagli insegnamenti classici e tradizionali (come ad esempio il diritto civile, penale, commerciale, amministrativo), quelli, cioè,*

2. *Energia sostenibile: necessità di un approccio glocal*

Se una produzione di energia sostenibile è il presupposto essenziale per uno sviluppo sostenibile, è importante che le politiche energetiche, sia nazionali che europee, siano quanto più rispettose possibile dell'ecosistema e, quindi, anche delle generazioni future, attraverso un impiego razionale delle risorse[31]. Sin da quando si è posta la questione ambientale, dunque, l'obiettivo è sempre stato quello di garantire agli Stati membri l'approvvigionamento tentando, però, di ridurre le fonti particolarmente inquinanti, al fine di rimuovere le cause dei cambiamenti climatici provocati dal riscaldamento globale che, inevitabilmente, si possono ripercuotere a livello sociale e sulle quali l'attenzione del mondo scientifico è alta, ormai, già dagli anni Ottanta.

Quello del cambiamento climatico (*global warming*), infatti, è uno dei temi sui quali si è chiamati a confrontarsi da tempo e di cui si è dovuta innanzitutto comprendere la reale portata, per riuscire, poi, a trovare possibili soluzioni[32]. Sebbene in passato[33] si sia frequentemente tentato di negarlo, oggi sembra unanimemente riconosciuto che i cambiamenti climatici - con conseguenti fenomeni quali inondazioni, siccità, piogge

---

che si distinguono tra loro per i principi e gli istituti giuridici propri di ciascuno di essi. Istituti e principi che le materie trasversali, per così dire, prendono in prestito».

[30] Sul rapporto tra ambiente ed energia si vedano, *ex multis,* G. D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile,* in *Federalismi.it,* 13/2023, 129-185. A proposito del carattere rivale con quello ambientale di interessi quali quello economico, insediativo e turistico, l'A., richiamando la sent. n. 86/1980, sez. I Corte dei conti, evidenzia che se, da un lato, si dà per scontato che «*l'opera dell'uomo volta a modificare la natura dei luoghi mediante costruzione di manufatti - anche quando sia indispensabile provvedervi - reca in genere nocumento ala natura per l'alterazione sia del paesaggio sia degli elementi naturali (luce, aria, acqua, vegetazione arborea ecc..)*», dall'altro la configurazione della responsabilità ambientale rispetto al ripristino dello *status quo ante* e la tutela risarcitoria divengono uno strumento di controllo e di delimitazione delle attività antropiche, «*ponendosi sin dall'inizio in chiave di opposizione/inibizione delle iniziative individuali ed economiche e denotando una forte dialettica con le libertà personali*». Sottolinea, altresì, che punto di approdo di una simile sistematica è l'approvazione della L. cost. 1/2022 che, nel modificare gli artt. 9 e 41 Cost., ha configurato l'ambiente «*non più come mero bene o come materia competenziale, "bensì come valore primario e sistemico" dell'ordinamento, in grado di abbracciare in un* continuum *prospettive differenti (ambiente, biodiversità ed ecosistemi) di uno "stesso orizzonte problematico"*», cfr. 143-147.

[31] Cfr. L. CHIEFFI, *Sviluppi e prospettive della politica comune europea per l'energia,* in L. CHIEFFI e F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, XV e ss.

[32] Si tratta del fenomeno dell'innalzamento della temperatura terrestre, dovuto principalmente alla eccessiva quantità di gas ad effetto serra presenti nell'atmosfera (conseguenza di attività di origine sia naturale che antropica) i quali creano «*una sorta di pellicola protettiva attorno al pianeta che riduce la velocità di dispersione del calore dalla superficie terrestre*»; da questa "barriera" deriva il blocco dell'irradiazione solare in uscita che determina l'innalzamento della temperatura del pianeta. Cfr. F. FRACCHIA - A. MARCOVECCHIO, *Il cambiamento climatico: problema e opportunità per il diritto,* in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA (a cura di), Climate change*: la risposta del diritto,* Editoriale Scientifica, 2010.

[33] Infatti, non sono ancora definitivamente accertati sul piano scientifico le cause e gli effetti del riscaldamento globale.

intense e scarsità di risorse idriche - siano la conseguenza, purtroppo, pure dello svolgimento di una serie di attività umane[34]. A tale consapevolezza si è giunti grazie anche al lavoro del gruppo consulente intergovernativo sul mutamento climatico[35] che ha già previsto che gli effetti del surriscaldamento possono solo aumentare, in prospettiva futura, provocando fenomeni quali la desertificazione di vaste aree abitate e lo scioglimento dei ghiacciai[36].

L'impegno a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra deve, pertanto, essere assunto a livello globale, attraverso non solo un rafforzamento degli strumenti del diritto internazionale pattizio, ma anche attraverso un potenziamento delle organizzazioni internazionali a carattere universale[37].

Già con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto[38] si era tentato di percorrere tale strada; purtroppo, però, esso non ha prodotto i risultati attesi proprio perché non c'è stata una effettiva partecipazione globale. Tale atto - adottato nel 1997 (ma entrato in vigore solo nel 2005) proprio allo scopo di riportare sotto controllo il fenomeno del surriscaldamento globale - ha avuto l'obiettivo di responsabilizzare tutti i Paesi - a prescindere dal luogo specifico nel quale fossero state prodotte le emissioni di gas inquinanti - a dare il proprio contributo nel ricercare prospettive e misure di

[34] Quali la combustione di combustibili fossili, il disboscamento e l'agricoltura.

[35] *Intergovernamental Panel on Climate Chang* (IPCC), istituito nel 1988 e formato da organismi delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali.

[36] Dagli studi effettuati negli anni è emerso che la concentrazione di gas a effetto serra è aumentata di oltre il cinquanta per cento rispetto al livello del periodo preindustriale.

[37] Come evidenziato in dottrina, una collaborazione globale «*presuppone a monte una rinnovata coscienza politica nelle classi dirigenti dei singoli Stati […] e, nei contesti democratici, un'opinione pubblica forte e matura, in grado di far valere la propria voce*». Cfr. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Parte seconda,* cit., 214.

[38] Si tratta del primo strumento di attuazione di una politica ambientale più responsabile, siglato l'11 dicembre 1987 e ratificato dalla Comunità europea con decisione del Consiglio 2002/358/CE del 25 aprile 2002. Esso ha fatto seguito alla "*Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici*" firmata il 12 giugno 1992 a Rio de Janeiro, ed ha costituito, dal punto di vista dell'effettività giuridica, la naturale evoluzione della *UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change*), per cui è stato il primo accordo multilaterale sul clima a fissare degli specifici obiettivi giuridicamente vincolanti. La Comunità europea non ha, però, atteso l'entrata in vigore ufficiale del Protocollo (prevista per il 16 febbraio 2005) ed ha preventivamente istituito un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra simile all'*Emission Trading* internazionale (cfr., al riguardo, A. MURATORI, Emission trading: *mentre l'Europa guarda avanti, l'Italia affina gli strumenti ma si interroga sul domani,* in *Amb. e svil.*, 2008; B. POZZO (a cura di), *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione. La prima attuazione europea dei meccanismi previsti dal protocollo di Kyoto,* Milano, 2003; ma anche M. CECCHETTI-F. GRAZZI, *Le quote di emissione,* in AA.VV., *Trattato di diritto ambientale,* Milano, 2014). Alcuni Paesi, come gli Stati Uniti, pur avendo sottoscritto il Trattato, hanno deciso di non aderire al Protocollo che, pertanto, è entrato in vigore nel 2005 senza la partecipazione di essi e dopo la ratifica della Federazione Russa. *Ex multis,* M. D'AURIA, *Il Protocollo di Kyoto e il cambiamento climatico,* in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA (a cura di) Climate change: *La risposta del diritto,* Editoriale Scientifica, 2010, 21 ss.; D. PAPPANO, *La tutela della qualità dell'aria tra inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici,* in G. ROSSI, (a cura di), *Diritto dell'ambiente,* Giappichelli, 2017, 325 ss.; G. COLETTA, *Risparmio energetico e lotta ai cambiamenti climatici,* in L. CHIEFFI e F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 88 ss.

intervento congiunto con cui combattere le conseguenze dei cambiamenti climatici, evidenziando, per la prima volta, tematiche come quella dell'efficienza e dell'incremento delle fonti rinnovabili[39].

Gli obiettivi non conseguiti tramite il Protocollo di Kyoto[40] sono stati ripresi dal successivo Accordo di Parigi del 2015[41] che rappresenta «*il momento più rilevante per la fissazione di nuovi standard di condotta per il perseguimento del cammino verso la decarbonizzazione*»[42]; esso, infatti, ribadisce l'obiettivo vincolante[43] di contenere l'aumento medio della temperatura globale entro i 2°C rispetto ai livelli preindustriali, assumendo, al contempo, l'impegno di limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C (cd. "doppio traguardo")[44].

---

[39] Cfr. L. COSTATO, S. MANSERVINI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea,* Padova, 2012, 159. Gli obiettivi che ci si era impegnati a conseguire, nel periodo tra il 2008 e il 2012, e che sono stati imposti ai Paesi industrializzati e non a quelli in via di sviluppo, sono stati quelli della progressiva riduzione delle emissioni di gas serra in misura del cinque per cento al di sotto dei livelli del 1990. Purtroppo, essi non sono stati conseguiti.

[40] Nel Protocollo di Kyoto si era stabilito che i Paesi in via di sviluppo non fossero obbligati a limitare in alcun modo le emissioni di gas a effetto serra, mentre gli stati industrializzati e quelli in transizione verso un'economia di mercato avrebbero dovuto, entro il 2021, ridurre le emissioni di gas inquinanti del cinque per cento rispetto ai livelli del 1990. Tale previsione è stata una delle ragioni per cui non sono stati conseguiti i risultati attesi, perché, essendo l'obiettivo di Kyoto quello di ridurre le emissioni a livello globale e nel rispetto del principio delle responsabilità comuni ma differenziate, la suddetta quota di riduzione è stata ripartita in maniera differente tra i Paesi sviluppati, senza tenere conto che, in prospettiva, i paesi in via di sviluppo avrebbero potuto, come infatti è accaduto, emettere anch'essi gas inquinanti nell'atmosfera, rendendo, di fatto, inutili i tre meccanismi di flessibilità per ridurre tali emissioni nel modo più conveniente dal punto di vista economico previsti dal Protocollo (e cioè il *Clean Development Mechanism,* il *Joint Implementation* e l'*International Emission Trading,* sul cui funzionamento si rinvia, tra gli altri, a C. LEONARDI, *Le emissioni di gas ad effetto serra nelle politiche delle Nazioni Unite e della Comunità europea,* in *Riv. Giur. Amb.,* 2005, p. 9; M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità,* in *Riv. Giur. Amb.* 1999, 133. ss.; ma anche M. DENTE, *Il lungo cammino dell'Italia verso Kyoto. La programmazione italiana in materia di politiche dei cambiamenti climatici e le recenti norme di attuazione,* in *Riv. Giur. Amb.,* 2005; M. MUGIARRA, *Politiche nazionali ed europee per la riduzione del livello di emissione di gas ad effetto serra e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal protocollo di Kyoto,* in *Riv. Giur. Ambiente,* 2004).

[41] Meglio noto come COP 21, del dicembre 2015, l'Accordo di Parigi è stato adottato da 195 Paesi; l'Unione Europea lo ha ratificato con la decisione (Ue) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016. Sua caratteristica è il richiamo del concetto di "resilienza climatica" accanto alla necessità di incrementare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, differenziandosi, in tal modo, dalle prospettive del passato. Infatti, se, nel 1992 - anno di adozione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici - l'obiettivo era stato quello di limitare le emissioni di anidride carbonica e gas ad effetto serra, sì da permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente, con l'Accordo di Parigi gli Stati si sono vincolati a non superare un aumento medio di temperature "accettabile", impegnandosi, contemporaneamente, a lavorare sulla capacità di adattamento e sulla resilienza climatica dei propri ecosistemi. Le politiche energetiche su cui si basa l'Accordo di Parigi sono finalizzate a spingere gli Stati membri ad aumentare l'utilizzo delle fonti rinnovabili e ridurre, di conseguenza, le fonti fossili. Sul punto si rinvia a M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche,* in *Rivista giuridica dell'edilizia,* cit.; ma anche a M. CECCHETTI, F. GRASSI, *Le quote di emissione,* in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente,* 2014, 303.

[42] M. A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, pag. 291.

[43] Assunto nel 2009 a Copenaghen.

[44] L'Accordo ha mantenuto un sistema rigido di verifica degli obiettivi, favorendo, però, rispetto al Protocollo di Kyoto, l'autonomia degli Stati responsabili dei loro contributi determinati a livello nazionale. Esso ha, altresì,

Il Legislatore europeo, dato il ruolo ormai centrale di coordinamento e propulsione di politiche energetiche svolto dall'Unione, ha proseguito nella direzione degli obiettivi segnati dall'Accordo di Parigi con l'emanazione del Regolamento (UE) 2021/1119[45] che si inserisce nel quadro di riforme legislative per l'attuazione del *Green Deal* europeo (GDE)[46], atto attraverso cui i Paesi dell'Unione si impegnano a mettere in moto interventi ambiziosi per far fronte al cambiamento climatico e alle sfide ambientali, da attuarsi entro precise scadenze temporali e tramite programmi e direttive di politica economica, finalizzati a dar vita, accrescere e consolidare un modello di sviluppo in grado di mantenere un tasso di crescita sufficiente a garantire una diffusa prosperità, ma senza superare una serie di limiti ecologici[47].
Sulla base di quanto previsto dal *Green Deal*, all'Unione Europea spetta il compito non di mera direzione[48], ma di monitoraggio, attraverso valutazioni periodiche, delle azioni poste in essere dagli Stati che, pur potendo liberamente ed autonomamente stabilire le proprie politiche di mitigazione climatica, hanno comunque l'obbligo di rimanere all'interno di un "confine" da essa segnato attraverso precise strategie comuni a tutti, motivando quando se ne siano eventualmente discostati.
La prevista possibilità di acquisire pareri di esperti tecnici e quella di coinvolgere il pubblico attraverso la sua partecipazione, a livello unionale quanto nazionale, rendono concreto un ampio coinvolgimento ed a più livelli di governo, per cui ciascuno viene chiamato ad assumere azioni delle quali essere direttamente responsabile in termini di risultato. Tuttavia, va rilevato che l'assenza di rigidità degli schemi che gli Stati devono seguire[49] e di meccanismi giuridici o di sanzioni che

---

previsto che tutti gli Stati presentino appositi Piani, entro il 2020, elaborati sulla base di criteri di chiarezza e trasparenza, da aggiornare ogni cinque anni, a partire dal 2023, tenendo conto delle specifiche situazioni nazionali e facendo in modo che ogni aggiornamento rappresenti un progresso rispetto al precedente. Le linee operative di attuazione degli impegni assunti a Parigi sono state definite dal c.d. "*Paris-Rulebook*", approvato a *Katowice* nel 2018. *Ex plurimis*, si vedano Cfr. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Seconda – Contrasto al cambiamento climatico, "ecologia integrale" ed impegno etico)*, cit., 212; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2016, 1, 81 ss.; ma anche L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, 3; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, 2017, 3, 719.

[45] Noto come «Normativa europea sul clima», entrata in vigore l'11 dicembre 2019.

[46] Il Gde è un documento costituito di 116 punti che è stato adottato con la Comunicazione 11.12.2019 COM(2019) 640 *final* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

[47] D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il* green new deal*. Una regolazione strategica di indirizzo,* sin *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 1° giugno 2022, pag. 297.

[48] In realtà, oltre a non essere di mera direzione, il ruolo dell'Unione europea non può definirsi neanche puramente giuridico-amministrativo, perché essa non definisce le misure da adottare e non dispone limiti alle scelte degli Stati membri.

[49] In dottrina è stato evidenziato che l'assenza di schemi predefiniti se, da un lato, può essere oggetto di positive valutazioni perché gli Stati restano liberi di adottare le azioni che valutano più opportune, può, però, dare vita ad un modello debole - per la mancanza di definizione delle misure attuative rispetto al contrasto al riscaldamento climatico (queste ultime, infatti, sono individuate solo in un momento successivo), e anche frammentario «*perché*

li vincolino ad adottare quanto previsto, può comportare il rischio che risulterà sempre evidente una differenza nello specifico operato di ciascuno di loro[50].
Tali valutazioni conducono, dunque, a considerare il *Green Deal* europeo quale un sistema regolatorio piuttosto che una strategia programmatoria, seppure non si possa negare che esso contiene un vero e proprio cambio di approccio, sia economico che culturale e sociale, rispetto a quello che ha caratterizzato gli atti adottati precedentemente (Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi), in ragione del quale può essere più facilmente realizzato un modello di crescita economica e di rispetto dell'ambiente che, in nome dello sviluppo sostenibile, si occupi di potenziare ed estendere l'uso di energie pulite rispetto a tutti gli ambiti di produzione.
L'Italia ha provveduto a ratificare gli accordi internazionali[51] e, in linea con la Strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici, si è dotata di una propria Strategia Nazionale[52] nell'ambito della quale, riprendendo il concetto di resilienza, ha sostenuto la necessità di passare da un sistema centralizzato ad uno distribuito, in cui vi sia coincidenza tra produttore e consumatore, indicando i principi e le misure per ridurre al minimo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, proteggere la salute, il benessere e i beni della popolazione[53].
Quanto, invece, ai contenuti del *Green Deal*, il nostro Paese - che già era riuscito a conseguire un buon risultato in tema di neutralità climatica diminuendo le emissioni di gas serra del diciassette per cento tra il 1990 e il 2018 - si è impegnato particolarmente nell'impiego delle fonti rinnovabili[54] e per un'industria che, negli

---

tiene conto delle distinzioni tra ordinamenti giuridici, ancorché questi siano collegati tra loro e si influenzino reciprocamente», cfr. D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il* green new deal*. Una regolazione strategica di indirizzo,* sin *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* cit.

[50] IDEM. L'A., infatti, rileva che le azioni dei diversi Stati porteranno a misure altrettanto diverse tra loro, con la conseguenza che non tutte risulteranno effettivamente indirizzate nella direzione della integrazione del modello su scala europea.

[51] Il Protocollo di Kyoto è stato ratificato con la L. n. 120 del 1° giugno 2002, entrata in vigore dal 16 febbraio 2005. In particolare, in attuazione degli obblighi assunti con il Protocollo, è stato adottato il "Piano d'azione nazionale dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento", aggiornato successivamente sia nel 2007 che nel 2013. L'Accordo di Parigi è stato ratificato con la L. del 4 novembre 2016 n. 204.

[52] Si tratta dell'Approvazione del documento "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici" avvenuta tramite decreto direttoriale del 16 giugno 2015, n. 86 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

[53] Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto direttoriale del 16 giugno 2015, n. 86 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, che dà attuazione a tale Strategia, è necessario «*mantenere e migliorare la resilienza e la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali, ed economici nonché trarre vantaggio dalle eventuali opportunità che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche*».

[54] Va evidenziato, infatti, che la produzione di energia da fonti rinnovabili beneficia da più di dieci anni del sostegno pubblico, grazie, prevalentemente, al finanziamento mediante una specifica quota (cd. oneri di sistema) delle bollette energetiche di imprese e famiglie. Si veda, *ex multis,* G. F. CARTEI – A. GIANNELLI, *Cambiamento climatico ed energie rinnovabili,* in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA (a cura di) Climate change: *La risposta del diritto,* Editoriale Scientifica, 2010, 275 ss.

ultimi anni, ha imparato ad usare in modo più efficiente l'energia[55], tanto è vero che, proprio per dare un concreto seguito a tutti gli impegni di promozione delle energie rinnovabili quale iniziativa privilegiata per la decarbonizzazione e la tutela del clima assunti da tempo, era stato istituito, nel 2021, il Ministero per la Transizione energetica[56].
Ciononostante, si è ancora abbastanza lontani rispetto al conseguimento dell'azzeramento entro il 2050; tale risultato, però, va detto, potrà essere conseguito solo grazie all'azione congiunta di tutti i Paesi e ad una serie di strumenti finanziari e operativi che prevedono azioni di cooperazione e di solidarietà che pure sono contenuti nel *Green Deal*[57], nella consapevolezza, acquisita grazie al conflitto russo-ucraino, che ciascun Paese deve ridurre la propria dipendenza in tema di produzione di energia e deve accelerare il passaggio totale alle fonti rinnovabili[58].

3. Cenni sul procedimento autorizzatorio per la produzione di energia da fonti rinnovabili

Con una pronuncia del 2020 la Corte costituzionale ha definito le fonti energetiche rinnovabili (FER) "alternative", precisando che si tratta di quelle «*forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono "esauribili" nella scala dei tempi "umani" e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future. Il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future*»[59]. In buona sostanza, la produzione di energia alternativa rappresenta la migliore espressione del principio di sviluppo sostenibile, perché

[55] Infatti, dal 1990 sono scese del 13% anche le emissioni di gas serra legate ad agricoltura e allevamento; in controtendenza, però, rispetto al 1990, sono addirittura aumentate del due per cento le emissioni di gas climalteranti dovute all'energia e ai trasporti che, insieme, rappresentano la metà delle emissioni climalteranti.

[56] Sull'istituzione del Ministero per la Transizione energetica si rinvia alla nota 96.

[57] Tra questi, il meccanismo per una transizione giusta, che si propone di "non lasciare indietro nessuno" e di accompagnare verso un futuro più verde anche i territori che tuttora sono dipendenti da un'economia fossile, al contempo salvaguardando i posti di lavoro, trasferendo competenze più al passo con i tempi e riconvertendo i vecchi siti produttivi.

[58] Potrebbe, dunque, non considerarsi un caso che la denominazione "Ministero della Transizione ecologica" sia stata cambiata dal governo Meloni (insediatosi il 22 ottobre 2022, sotto la presidenza di Giorgia Meloni) in "Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica" (MASE): si potrebbe, infatti, aver voluto indicare che, oltre alla tutela dell'ambiente, ci si debba occupare anche di politica energetica, integrata con la sicurezza energetica, da perseguirsi attraverso misure che possano garantire la sicurezza, la flessibilità e la continuità degli approvvigionamenti energetici, rispetto ai quali è quantomai evidente la necessità che il nostro Paese raggiunga l'autosufficienza.

[59] Corte cost., sent. n. 237/2020.

consente di coniugare l'esigenza di produzione energetica, essenziale per la crescita e lo sviluppo economico e sociale, con il rispetto e la tutela degli interessi ambientali, strettamente correlati, a loro volta, ad un generale miglioramento della qualità della vita umana[60].

La disciplina di riferimento nazionale scaturisce, ovviamente, da interventi comunitari, primo fra tutti la Direttiva 2001/77/CE[61] (dedicata, appunto, alla promozione delle fonti energetiche rinnovabili) la quale ha introdotto specifici obiettivi nazionali di consumo di energia elettrica prodotta da tali fonti, prevedendo la possibile applicazione di diversi meccanismi di sostegno, oltre ad una razionalizzazione delle procedure di autorizzazione o di gara per i relativi impianti e l'introduzione di un sistema di garanzia di origine dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili[62].

Tale direttiva è stata recepita dal Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387[63] che, dal canto suo, ha introdotto sia una regolamentazione generale del procedimento di installazione degli impianti prodotti da fonti rinnovabili e delle modalità di accesso alle tariffe incentivanti (a volte affiancate da una speciale disciplina dettata in ragione

---

[60] M. BERNARDI E R. MICCÙ, *La diade «ambiente-energia» e lo sviluppo sostenibile: alla ricerca della «quadratura del cerchio»*, cit. Gli Autori evidenziano (91 ss.) che, mentre «*l'ambiente sottende l'interesse alla tutela della vita e della qualità della vita nel suo nucleo incomprimibile*» e che tale nucleo è ancorato al sostrato ecologico e, dunque, agli ecosistemi, l'energia, invece, «*sottende interessi che riguardano l'espansione del benessere umano oltre il nucleo incomprimibile, sia sul piano sociale che sul piano economico*». Dunque, tra i due ambiti esiste una inevitabile interrelazione ed il problema dell'ambiente «*ha origine da un eccessivo e sbagliato consumo del creato e quello dell'energia attiene alla crescita delle attività economiche per mezzo di un uso socialmente equo ed economicamente efficiente delle risorse naturali disponibili*»,

[61] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla "Promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità". Essa ha costituito il punto di riferimento in materia fino a quando non è stata abrogata dalla Direttiva 2009/28/CE (cd. terzo pacchetto), relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Va evidenziato che, prima di tali atti, ed in particolare a seguito dell'adozione del Protocollo di Kyoto, le istituzioni comunitarie hanno elaborato vari atti programmatici, avendo individuato proprio in ambito energetico il settore di intervento legislativo prioritario per il contenimento delle emissioni nocive. Da parte del Legislatore nazionale il primo atto che apre una fase di promozione delle fonti rinnovabili è la L. 308/1982, attraverso la quale è stata disposta una liberalizzazione dell'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili entro determinati quantitativi di potenza, in tal modo parzialmente erodendo il monopolio riservato all'ENEL già dalla L. 1643/1962 su «*tutte le attività pertinenti l'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta*». Successivamente, il percorso di liberalizzazione è stato integralmente attuato con la L. 9/1991 che, eliminando i tetti quantitativi di produzione che la precedente disciplina imponeva, ha predisposto una disciplina fondamentale sulle modalità di accesso ad apposite tariffe incentivanti che imponeva all'ENEL di acquistare tutta l'energia così prodotta. Le direttive 96/92/CE, 2003/54/CE, 2009/72/CE (primo, secondo e terzo "pacchetto energia" dell'allora Comunità Europea) hanno conferito un nuovo impulso nel processo di liberalizzazione, disarticolando il monopolio di ENEL in una pluralità di organismi. Cfr. G. M. CARUSO, *Fonti energetiche rinnovabili,* in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente,* Giappichelli, 2017, 408 ss.

[62] Idem.

[63] Esso è stato emanato in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 43 della legge 1° marzo 2002, n. 39 (Legge comunitaria 2001), ma è stato accompagnato dalle Linee guida attraverso cui definire i procedimenti autorizzatori all'esercizio di impianti alimentati da forti rinnovabili solo sette anni dopo, attraverso il D.M. 10 settembre 2010, emanato in base al comma 10 dell'art. 12 del D. Lgs. 387/2003.

della specifica fonte rinnovabile di volta in volta utilizzata); sia un meccanismo di autorizzazione unica (AU) al fine di alleggerire le procedure, all'insegna della semplificazione richiesta a livello europeo[64]. Il decreto *de quo* è stato integrato dapprima dalle Linee guida adottate con D.M. del 10 settembre 2010[65], successivamente dal Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, dall'art. 31 del Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 46 e, più di recente dal Decreto Legge 1° marzo 2022, n. 17 (convertito, con modificazioni, dalla L. 27 aprile 2022, n. 34).

In ossequio agli obblighi delineati nella Direttiva 2001/77/CE verso gli Stati membri, esso contiene disposizioni specifiche relative a singole fonti energetiche, includendo i rifiuti tra quelle ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili.

Segnatamente, la disciplina specifica prevista per ciascuna tipologia di impianto da realizzare sulla base della fonte impiegata si conclude con l'AU[66] che si applica a tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili; agli interventi di modifica, di potenziamento, di rifacimento totale o di parziale riattivazione; alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto stesso, così come previsto dal comma 3 dell'art. 12 modificato, di recente, dal D.L. 17/2022.

---

[64] Il D.Lgs. 387/2003 è, attualmente, ancora in vigore; esso si è consolidato a seguito delle modifiche apportate dal D. Lgs. 28/2011 (che ha sensibilmente modificato le procedure di installazione degli impianti e la disciplina dei meccanismi di sostegno ed ha recepito la Direttiva 2009/28/CE (cd. Direttiva RED I) ed anche, più di recente, dal D.L. 17/2022 (convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34). Sul tema, *ex plurimis,* A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5, p. 499; ma anche A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto Amministrativo,* 2017, 4, 699 ss.; più di recente, G. D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile,* cit.

[65] Si tratta delle "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", emanate con Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10.9.2010 ed aventi valore di norme interposte in quanto volte a integrare e valorizzare la normativa statale, come affermato dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 275 del 2011. Contengono le competenze spettanti allo Stato, alle regioni e alle province, delegabili, a loro volta, dalle regioni. In merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale, si evidenzia che la Corte Costituzionale ha più volte ribadito la necessità che essa spetti in via esclusiva allo Stato, affinché possa essere dettata una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, «*considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto*»; si vedano, al riguardo, la sentenza n. 24/2022 e, prima ancora, la sentenza n. 189/2021. Si evidenzia, inoltre, che tali Linee guida saranno aggiornate alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 12 e 18 del citato d.l. 17/2022 (rubricati rispettivamente "Semplificazione per impianti rinnovabili in aree idonee" e "Individuazione di ulteriori aree idonee per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili"). L'aggiornamento avverrà tramite uno o più decreti del Ministero della Transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, e previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 20, comma 1, d. lgs. n. 199/2021 come modificato dall'art. 12, comma 1, d.l. n. 17/22).

[66] L'autorizzazione unica, ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico ed è rilasciata dalla regione (o da ente subdelegato). Tale strumento di semplificazione ha dato adito a molte controversie sul piano applicativo, assurte spesso all'attenzione della giurisprudenza soprattutto in riferimento a quattro aspetti: quello delle competenze, quello dell'applicabilità dell'autorizzazione unica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome; quello della conferenza dei servizi e quello dei limiti regionali alla produzione di energia elettrica. Cfr. sul punto, M. T. RIZZO, *Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica*, in *Amministrativ@mente*, 9-10/2014, 7.

L'autorizzazione unica[67] non può prevedere misure di compensazione a favore di regioni e province[68] ed è rilasciata a seguito di conferenza di servizi, convocata dalla regione entro 30 giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione e a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate. Per consentire la rapida diffusione degli impianti alimentati da FER, il procedimento deve concludersi entro 90 giorni (in luogo dei 180 previsti inizialmente dalla disciplina)[69].

Alla normativa nazionale si affianca, poi, quella regionale, contenuta nelle linee guida di ciascuna regione, in quanto, a seguito della modifica del Titolo V, l'«*attività di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»[70], oggi, è materia di legislazione concorrente, per cui sono le Regioni a dovere dettare la disciplina di dettaglio, sulla base, ovviamente, dei principi generali individuati dallo Stato, sebbene la delicatezza del tema richiederebbe una gestione uniforme e centralizzata a livello nazionale. Infatti, oltre ad avere determinato un quadro normativo molto variegato, le diverse discipline regionali, con differenti procedimenti autorizzatori e con diversi livelli di semplificazione, graduati in ragione della potenza di cui è munito l'impianto o della specifica tipologia di fonte utilizzata, hanno, spesso, causato conflitti nei quali si sono trovati contrapposti la protezione del paesaggio, da un lato, e l'installazione di alcuni impianti, dall'altro[71]. Tali conflitti, però, non sono la conseguenza solo di differenti discipline, ma anche del fatto che interessi e valori quali la tutela dell'ambiente, quella del paesaggio e la realizzazione degli impianti sono tutti egualmente protetti dall'ordinamento, senza alcuna prevalenza di nessuno di essi sugli altri[72] e, proprio per questo motivo, finiscono con il trovarsi, spesso, in

[67] Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da FER sono considerate di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti.

[68] La competenza per l'AU spetta alla Regione o Provincia autonoma territorialmente competente solo per gli impianti di potenza termica installata inferiore ai 300 MW, mentre spetta allo Stato (Ministero della transizione ecologica) per gli impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW.

[69] Il rilascio dell'AU avviene nei casi in cui non debba essere svolta la VIA regionale, perché diversamente si applicherebbe la procedura per il rilascio del PAUR (Provvedimento autorizzatorio unico regionale) di cui all'art. 27-*bis* del D.Lgs.152/2006, alternativo, dunque, al primo.

[70] Art. 117, comma 3, Cost. Precedentemente alla riforma del 2001, la materia rientrava nella competenza esclusiva dello Stato, insieme con le principali funzioni amministrative connesse.

[71] Nell'ambito del contenzioso tra Stato e Regioni circa la localizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili si è evidenziata una tendenza delle Regioni ad ostacolare lo sviluppo del sistema energetico; cfr., al riguardo, M. COCCONI, *E se l'energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro*, in *Amm. camm.*, 2017.

[72] Basti pensare, ad esempio, che l'art. 12, comma 3, d. lgs. 387/2003 prevede che «*la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili ... sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico*».

contrapposizione[73]. L'intervento del giudice amministrativo in materia, dunque, è consistito, volta per volta, nell'emanazione di criteri per la legittima contestuale considerazione di tutti gli interessi in gioco e per la verifica delle scelte della pubblica amministrazione, fermo restando che la tutela del paesaggio ex art. 9 Cost. (soprattutto in relazione alla realizzazione di parchi eolici in area di pregio naturalistico) ha quasi sempre denotato una prevalenza rispetto agli altri interessi, frutto non di una sovra ordinazione gerarchica, ma di un attento bilanciamento di quelli presenti nel particolare contesto di riferimento[74]. Il risultato, in ogni caso, è stato che la tutela del paesaggio ha sempre fortemente condizionato lo sviluppo delle fonti rinnovabili, limitando la produzione di energia alternativa.

Tuttavia, va evidenziato che, a seguito dell'emanazione del D.L. 77/2021, l'interesse paesaggistico appare, oggi, notevolmente ridimensionato nel bilanciamento con l'interesse ambientale; infatti, data la preminenza riconosciuta dal PNRR alla realizzazione di impianti alimentati da FER in favore della transizione ecologica[75], la legge 108/2021 (di conversione del decreto 77/2021) ha apportato modifiche alla disciplina dell'AU[76] in ragione delle quali, attualmente, gli impianti di produzione di

---

[73] Al riguardo si rinvia a S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2011, 753 ss.

[74] In particolare rispetto all'installazione delle pale eoliche, la giurisprudenza amministrativa ha espresso un indirizzo non sempre uniforme sul punto: da un lato, essa ha asserito che l'interesse alla conservazione del paesaggio non può ricevere una tutela assoluta a scapito degli altri interessi costituzionali, tra i quali rientra a pieno titolo quello ambientale, ma richiede sempre, in considerazione dell'attuale modello pluralista presente nella Costituzione, una soluzione necessariamente comparativa; dall'altro lato, ha ribadito l'autonomia della valutazione discrezionale dell'amministrazione posta a tutela dell'interesse paesaggistico ed ha escluso che sussista una prevalenza dell'interesse energetico; cfr., *ex multis,* Tar Toscana, 1536/2009; ma si vedano anche TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 4 febbraio 2005, n. 150, in *Giur. merito*, 2005, II, p. 949; Cons. stato, sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 680, in *Giorn. di dir. amm.*, 2005, p. 944. Sul punto, F. DE LEONARDIS, *Paesaggio ed attività produttive: criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 249. A seguito della revisione costituzionale dell'art. 9, il Consiglio di Stato, con la sent. n. 8667 del 2022 relativa alla realizzazione di un parco eolico, ha evidenziato un rafforzamento dei valori ambientali rispetto ad altri valori e, dunque, nel bilanciamento tra essi, «*l'interesse pubblico alla protezione del patrimonio culturale e del paesaggio non ha, nel caso di specie, un peso determinante rispetto all'interesse, indifferibile, alla tutela dell'ambiente, alla luce del novellato art. 9 Cost.*», cfr. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima - La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra "vecchi" e "nuovi" bilanciamenti)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2023, 143.

[75] In tema di transizione energetica si rinvia, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, a L. AMMANNATI (a cura di) *La Transizione Energetica*, Giappichelli, 2018; ID., *La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 2018, 2, 86 e ss.; G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 1653 ss.; M. DE FOCATIIS, *Il* Clean Energy for all Europeans, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del Diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, 39 ss.

[76] Segnatamente, si tratta delle modifiche apportate all'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 e s.m.i. dall'art. 30, comma 1, L. 108/2021 di conv. del D.L. 77/2021. Interessante, al riguardo, Tar Lazio, Sez. III, 19 maggio 2022, n. 6508 che ha annullato il provvedimento del GSE di decadenza degli incentivi di un impianto fotovoltaico motivato, tra l'altro,

energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate come agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto delle tradizioni agricole, della tutela della biodiversità, delle tradizioni culturali e del paesaggio rurale.

In un contesto normativo così complesso, dunque, è necessario che l'interprete verifichi che le modifiche normative, specie quelle più recenti, siano effettivamente in grado di incidere sugli ostacoli che, finora, si sono frapposti allo sviluppo delle fonti rinnovabili[77], primo fra tutti proprio la difficoltà di riuscire a contemperare interessi e valori diversi che, come emerge dall'analisi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, contribuisce a rendere i procedimenti autorizzatori ancora più complessi, con ripercussioni inevitabili sui tempi di chiusura[78].

Sebbene non si riesca a ridurre tale complessità, nonostante i frequenti interventi di modifica della disciplina autorizzatoria[79], appare, però, evidente che debba essere rintracciato un limite alla semplificazione e alla liberalizzazione delle procedure energetiche, al fine di evitare che la eccessiva compressione di alcuni passaggi procedurali (§ 5), necessari perché attinenti all'applicazione di principi irrinunciabili in materia ambientale, finisca con il compromettere anche lo stesso principio costituzionale all'ambiente, così come ora disciplinato dai modificati artt. 9 e 41 Cost.[80], in uno con quello al paesaggio (art. 9) e quello alla salute (art. 32).

---

in base alla natura agricola e parzialmente soggetta a vincolo paesaggistico dell'area su cui era stata autorizzata la relativa autorizzazione.

[77] Al riguardo, sarebbe da verificare, in pratica, se i nuovi obiettivi che perseguono non solo la politica nazionale ma anche quella sovranazionale, con le conseguenti discipline legislative, possano realmente modificare «*le tradizionali attuazioni amministrative nell'esercizio della discrezionalità nella fase del* permitting», cfr. sul tema S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.1/2023, 63. Ma anche P. BIANDRINO, *Introduzione*, in (a cura di) E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI, *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, XXI.

[78] B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in (a cura di) E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI, *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, cit.90 ss.

[79] Infatti, pur sintetizzandosi nell'AU le esigenze di semplificazione e di accelerazione finalizzate alla tutela dell'ambiente, il procedimento unico presuppone l'acquisizione della valutazione di impatto ambientale che, proprio perché presupposto fondamentale, lo rende complesso in quanto può riuscire ad arrestarlo qualora si concluda con esito negativo, con ripercussioni a danno, ovviamente, della realizzazione dell'impianto. L'esito negativo, però, non sempre dipende da valutazioni squisitamente tecniche, perché può essere anche la conseguenza di atteggiamenti difensivi da parte di amministrazioni che non intendono assumersi responsabilità, oltre che il frutto di confronti politici, il cui esito è scarsamente sindacabile dal giudice amministrativo. Cfr., sul punto, S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, cit.

[80] La modifica degli artt. 9 e 41 Cost., con la quale viene riconosciuta la sussistenza di un "*diritto umano all'ambiente pulito, sano e sostenibile*", è avvenuta, come detto, attraverso la Legge Costituzionale 8 febbraio 2022, n. 1, emanata a distanza di cinquant'anni dalla prima Conferenza Internazionale sull'ambiente umano, da cui nacque la celebre Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972). In dottrina si è evidenziato che, pur emergendo, dal novellato testo costituzionale italiano, una tutela rafforzata dell'ambiente,

Molte delle modifiche introdotte, peraltro con la decretazione d'urgenza, sono, infatti, capaci di soddisfare solo alcuni dei diversi e necessari interessi da ponderare nello sviluppo armonico di un piano energetico da FER, mentre appaiono, negli ultimi anni, assorbire tutte le strategie politiche ed economiche.

4. Le misure emergenziali introdotte a seguito del conflitto bellico russo-ucraino

La produzione di energia da fonti rinnovabili, dunque, è oggetto dell'attenzione del Legislatore sia europeo che nazionale già da più di venti anni, per le ragioni che sono state evidenziate. Ciononostante, essa rappresenta una sorta di *vulnus* del nostro sistema, in quanto non è ancora idonea e adeguata a sostituire i combustibili fossili.
Probabilmente, il contrasto tra l'interesse legislativo e la scarsa efficienza del sistema produttivo energetico da FER - e quindi la stagnazione della transizione - si può rintracciare proprio nella modalità di intervento legislativo. La scelta di insistere ripetutamente sulle sole misure di semplificazione, per lo più imposte in deroga ad altri interessi e scollegate da un contesto di interventi strategici di più ampi orizzonti, infatti, si sta rivelando poco efficiente.

---

tuttavia, è accolta *in toto* una visione ecocentrica dalla quale, in nome di una «*oggettivizzazione del superiore valore ambiente*», si correrebbe il rischio che derivi la configurazione di un principio "tiranno" «*idoneo a strumentalizzare la dignità della persona (quale singolarità umana intangibile, insuscettibile di essere degradata a mera "*res")». Cfr. A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima – La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra "vecchi" e "nuovi" bilanciamenti),* in *Dirittifondamentali.it*, 2/2023, 137-165. L'A. evidenzia, inoltre, (p. 141) che, riconoscendo espressamente la tutela dell'ambiente - addirittura tra i principi fondamentali della Costituzione - il nostro ordinamento è stato instradato nella prospettiva del "costituzionalismo ambientale" e la nostra Costituzione è transitata dalle "costituzioni silenti" alle "costituzioni ambientali revisionate" a fronte di una maggioranza di "costituzioni ambientali" che, entrate in vigore più recentemente, esprimono tra i loro principi anche la tutela ambientale. Riguardo alla riforma costituzionale *de* qua si segnalano, inoltre, *ex multis,* M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune,* in *Forum quad. cost.*, 3/2021; I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, paper, 30 giugno 2021; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, Rassegna, 2021; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2021, 4; G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Diritto e processo amministrativo,* 22 settembre 2021; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Apertacontrada* 28/2/2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. ec.*, 2022; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it* - Anno XXII - Fascicolo n. 2/2022; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3/2022, 1-24.; G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso,* in *giustiziainsieme.it.*, 25 febbraio 2022; G. DI FIORE, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente*: *luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, in G. CORSO, F. G. SCOCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino,* Editoriale Scientifica, 2022.

Ma, lo si è detto, il conflitto bellico riproduce la necessità di intervenire d'urgenza, ed infatti, per contrastare un eventuale blocco totale dell'approvvigionamento di gas da parte della Russia, si è ritenuto di adottare una politica di riduzione della domanda complessiva di tale risorsa dell'UE, attraverso un'azione coordinata e congiunta da parte di tutti gli Stati membri[81]. In particolare, la Commissione ha proposto[82] un piano per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e prezzi dell'energia accessibili durante la stagione invernale - il Piano *REPowerEU*[83] - attraverso il quale si è indicata come unica via quella della sostituzione dei combustibili fossili con le fonti rinnovabili attraverso investimenti e riforme strategiche e mirate da realizzarsi da parte degli Stati membri[84].

Successivamente al *REPowerEU*[85] è stato, poi, emanato un nuovo regolamento sullo stoccaggio del gas[86], volto a garantire il riempimento degli impianti di stoccaggio

[81] Come è emerso dalla riunione informale tenutasi a Versailles tra il 10 e l'11 marzo 2022, nell'ambito della quale i Capi di Stato hanno evidenziato la necessità di rivalutare il modo in cui si garantisce la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e di affrancarsi gradualmente dalla dipendenza dalle importazioni di gas, petrolio e carbone (in particolare da quelli russi) diversificando le forniture e le rotte energetiche, anche per il gas naturale liquefatto (GNL) ed accelerando, al contempo, lo sviluppo delle energie rinnovabili e dell'idrogeno. Inoltre, essi hanno chiesto il miglioramento delle interconnessioni delle reti energetiche dell'UE e di efficienza energetica.

[82] Entro la fine di maggio 2022.

[83] Il titolo completo del Piano è «*REPowerEU*: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili»; esso è stato comunicato l'8 marzo 2022 ed è stato, poi, presentato tramite la COM(2022) 230 final del 18.5.2022. L'obiettivo cui tende è quello di rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, segnatamente, «*al più tardi entro il 2027*».

[84] Gli obiettivi indicati dal Piano si prevede che debbano essere realizzati attraverso *task force* cui è demandata l'individuazione delle esigenze e delle opzioni di diversificazione dell'approvvigionamento oltre che il coordinamento delle questioni contrattuali. Il meccanismo potrebbe assumere la forma di una *joint venture* o di un'entità commerciale, facendo leva sul potere del mercato europeo, e il suo impatto sulla concorrenza sarà oggetto di esame.

[85] Il *REPowerEU* si innesta sul pacchetto di proposte "Pronti per il 55 %" (*Fit for* 55) di cui integra gli interventi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico e stoccaggio di energia, attraverso una serie di azioni volte a risparmiare energia, diversificare l'approvvigionamento, sostituire rapidamente i combustibili fossili accelerando la transizione europea all'energia pulita, combinare investimenti e riforme in modo intelligente.

[86] Si tratta del Regolamento sullo stoccaggio del gas 2022/0090 del 24 giugno 2022 che modifica il Regolamento (UE) 2017/1938 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e il Regolamento (CE) n. 715/2009 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale. Esso era stato proposto d'urgenza il 23 marzo 2022 dalla Commissione europea per contrastare i rischi di interruzione delle forniture di gas dalla Russia; il Parlamento e il Consiglio hanno negoziato tale regolamento mediante una procedura accelerata, giungendo ad un accordo provvisorio il 19 maggio 2022. Il testo approvato dalla Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) contiene tutti i principi fondamentali della proposta della Commissione ed include anche ulteriori disposizioni volte a tener conto delle variazioni nazionali e delle particolarità del mercato del gas. Con il successivo Regolamento n. 1369 del 5 agosto 2022, infine, si è puntato alla riduzione della domanda del combustibile fossile da parte di ciascuno Stato membro, prevedendola come "volontaria" fino alla fine di marzo 2023. Essa può diventare "obbligatoria" nel caso in cui lo stesso Consiglio dovesse dichiarare, su proposta della Commissione, «*lo stato di allarme dell'Unione come livello di crisi specifico*

almeno all'ottanta per cento della loro capacità prima della stagione fredda[87] e al novanta per cento entro gli inverni successivi, sì che gli Stati membri potessero disporre del gas necessario ad affrontare l'inverno, attraverso una equa ripartizione degli oneri, affinché nessuno di essi dovesse mantenere livelli di stoccaggio superiori al trentacinque per cento del proprio consumo annuo[88].

L'azione europea è stata, dunque, sin da subito, orientata a garantire prioritariamente un'energia competitiva e a prezzi accessibili ai consumatori dell'Unione Europea[89], rafforzando la sicurezza, la resilienza e l'autonomia energetiche dei Paesi membri e preparandoli ad affrontare eventuali emergenze, nella consapevolezza che le dipendenze in tale settore possono essere ridotte solo attraverso la collaborazione tra i vari Stati membri, diversificando le fonti e le forniture energetiche, garantendo l'approvvigionamento di gas, ma anche riducendone gradualmente la domanda ed accelerando la transizione verso l'energia pulita[90].

---

dell'Unione» (art. 1) e, in tale ipotesi, il consumo di gas di ciascuno Stato membro dovrebbe essere inferiore del quindici per cento rispetto al proprio consumo di riferimento.

[87] E cioè entro il 1º novembre 2022.

[88] Attraverso tale atto sono stati anche incoraggiati acquisti congiunti di gas oltre che previsti accordi di solidarietà tra gli Stati membri per andare in soccorso di quei Paesi che non dispongano di impianti *ad hoc* nel loro territorio. Tali Paesi, infatti, dovrebbero stoccare un volume pari al 15% del loro consumo nazionale annuo di gas in impianti situati in un altro Stato membro. È stata, inoltre, prevista una certificazione obbligatoria cui tutti i gestori dei siti di stoccaggio sotterraneo del gas sono tenuti per evitare il rischio di interferenze esterne.

[89] Si evidenzia che l'Unione Europea è sia produttore che importatore di energia: infatti, essa produce a livello nazionale il 42% dell'energia che proviene, specificamente, da energie rinnovabili, (per il 40,8%), dal nucleare (per il 30,5%), dal carbone (per il 17,6%), dal gas (per il 7,2%) e dal petrolio (per il 3,7%); mentre ne importa per il 58%. Nel 2020 la maggior parte dell'energia disponibile negli Stati membri proveniva da importazioni ed il principale fornitore di combustibili fossili (innanzitutto di carbone) era la Russia, da cui proveniva anche il 43% del gas naturale importato. In particolare, la percentuale di combustibili fossili importati dalla Russia era del 29% per il petrolio, del 54% per il carbone e del 43% per il gas.

[90] Alla base di tale collaborazione deve esserci la solidarietà che è uno dei principi fondamentali dell'UE e che, come rimarcato anche dalla CGUE nella sentenza del 15 luglio 2021, Germania/Polonia, C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598, ha una notevole importanza anche nel settore dell'energia. L'Unione Europea si è fortemente impegnata nella lotta al cambiamento climatico, come testimoniato anche dall'approvazione del l'*European Climate Law* (adottato dal Consiglio Europeo il 28 giugno 2021 a seguito dell'accordo politico raggiunto con il Parlamento Europeo il 21 aprile dello stesso anno e che fissa nella legislazione l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050) e dal *Fit for 55 Package* (adottato, invece, il 14 luglio 2021 e contenente le proposte legislative per raggiungere, entro il 2030, gli obiettivi del *Green Deal*, in particolare la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990, con l'obiettivo di arrivare alla "*carbon neutrality*" per il 2050. Esso è stato emanato nella direzione della Red III, nelle more del recepimento della Direttiva Red II). Attraverso tali atti ci si è impegnati ad obiettivi importanti, da conseguirsi attraverso strumenti come l'estensione, a partire dal 2026, dell'*Emission Trading System* al settore dei trasporti e del riscaldamento domestico, fissando, così, un *carbon price* per la quasi totalità delle emissioni. In particolare, l'*Emission Trading System* è il Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE) e rappresenta il principale strumento dell'Unione Europea per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Attualmente viene applicato a circa undicimila impianti, da cui proviene circa il 40% delle emissioni. Cfr. sul punto, A. MAJOCCHI, Carbon pricing *e la politica climatica dell'Unione Europea,* in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1/2022, 3. Gli impegni assunti dall'UE, però, come si avrà modo di evidenziare nelle pagine

Il nostro Paese ha risposto sin da subito all'invito alla riduzione dei consumi nazionali di gas[91] adottando, come già anticipato, attraverso la decretazione d'urgenza, misure destinate ad aumentarne la produzione nazionale[92] e, al contempo, a fronteggiare la necessità di approvvigionamento[93]. Tutte le opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente sono state definite «*interventi strategici di pubblica utilità, indifferibili e urgenti*» al fine di favorire la diversificazione delle fonti di approvvigionamento per la sicurezza energetica nazionale, fermi restando i programmi di decarbonizzazione[94].
Inoltre, è stato predisposto il "Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale"[95] attraverso il quale si prevede di attuare azioni orientate a mantenere l'impegno di ridurre i consumi nazionali di gas[96] e, al contempo, di diversificare la

che seguono, pur essendo stati assunti in maniera inderogabile dal Legislatore europeo, non sono stati accompagnati dalla specificazione di quali debbano essere le misure necessarie a conseguirli, nemmeno nel medio periodo, lasciando, di fatto, alle istituzioni competenti - sia europee che nazionali - ampi poteri discrezionali e interpretativi nel riuscire a trovare un equilibrio tra le varie coordinate in gioco. Cfr. D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il* Green New Deal*. Una regolazione strategica di indirizzo,* su *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2/2022, 297.

[91] Tale riduzione doveva riguardare in particolare il periodo compreso tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023.

[92] Al cui fine è stato emanato il già citato D.L. 17/2022.

[93] Gli atti di urgenza cui si fa riferimento sono, in particolare, il D.L. n. 14 del 25 febbraio 2022 ("Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina", conv. con modif. dalla L. 5 aprile 2022, n. 28) e il D.L. n. 21 del 21 marzo 2022 ("Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina", conv. con modif. dalla L. 20 maggio 2022, n. 51); ma anche il D.L. n. 17 del 1° marzo 2022 ("Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali", conv. nella l. 27 aprile 2022 n. 34).

[94] Art. 5 D.L. 17/2022 ("Disposizioni per la realizzazione di nuova capacità di rigassificazione").

[95] Pubblicato il 17 ottobre 2022 dall'allora Ministero della Transizione ecologica (MiTE), istituito con l'art. 2 del D.L. 1° marzo 2021, n. 22, convertito in legge 22 aprile 2021, n. 55. A tale Ministero sono state attribuite competenze integrative rispetto a quelle del precedente Ministero dell'ambiente, nel settore, appunto, della politica energetica (che, precedentemente, erano state proprie del Ministero dello sviluppo economico). Tra queste competenze, ad esempio, quelle relative al bilancio e alla strategia energetica nazionale, alle infrastrutture energetiche e alla promozione delle energie rinnovabili; ma anche quelle relative allo smantellamento di impianti nucleari dismessi, alla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, al mercato del gas italiano, allo stoccaggio del gas naturale, all'estrazione degli idrocarburi, al mercato e agli impianti petroliferi. Cfr. in argomento: V. BONTEMPI, *Il riordino dell'amministrazione centrale ad opera del Governo Draghi (D.L. n. 22/2021)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 464. Con il successivo governo Meloni tale Ministero ha cambiato denominazione in Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), grazie all'art. 4 del D.L. 173/2022. Al riguardo, si veda anche F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo,* n. 4/2021, 801 in cui l'A. evidenzia che la modifica della denominazione del vecchio Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in Ministero per la Transizione Ecologica non è un mero mutamento formale, «*dal momento che le attribuzioni in materia di energia sottratte al Ministero dello Sviluppo Economico sono state effettivamente "cedute" al MITE*».

[96] Riduzione di almeno il 15% rispetto alla media dello stesso periodo dei precedenti cinque anni, nella consapevolezza della necessità di assicurare un elevato grado di riempimento degli stoccaggi per l'inverno 2022-2023, considerata la rilevante funzione dello stoccaggio nella copertura dei fabbisogni nazionali di gas nel corso

provenienza di quello importato e di massimizzare l'utilizzo delle infrastrutture disponibili, aumentando contestualmente la capacità nazionale di rigassificazione di GNL[97].

Per la realizzazione di tali opere è stata prevista non solo la nomina di uno o più Commissari straordinari di Governo, ma anche che questi possano rilasciare un'autorizzazione che «*tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento* […]» a seguito di un procedimento unico, da concludersi entro centoventi giorni dalla data di ricezione dell'istanza presentata da parte dei soggetti interessati alla realizzazione delle opere e delle connesse infrastrutture[98]. Alla nomina del Commissario si aggiunge anche l'esenzione dalla valutazione di impatto ambientale, previa comunicazione alla Commissione europea, rientrando tra i casi eccezionali la realizzazione delle suddette infrastrutture [99]; in tal modo, dovrebbero essere scongiurati i rischi di paralisi o di rallentamenti che, molto spesso, come già evidenziato (v. nota 80), comporta il rilascio della VIA.

Di nuovo, quindi, la pressione della realtà spinge verso misure urgenti e semplificate; ma se la decretazione d'urgenza è scelta preferenziale per introdurre misure quali i

---

dell'inverno e le ripercussioni che avrebbero potuto esserci in termini di mancato o insufficiente riempimento in caso di anticipata interruzione di flussi dalla Russia.

[97] Si tratta del gas naturale liquefatto per energia. All'interno del Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale è stato anche evidenziato che, tra le misure idonee a diversificare la provenienza del gas importato, c'è l'accordo siglato con l'Algeria dal nostro Paese che, in coordinamento con Eni e con Snam, punta a garantire approvvigionamenti di GNL da nuove rotte, e cioè dall'Egitto, dal Qatar, dal Congo e, in fase di negoziazione, da Paesi quali Angola, Nigeria, Mozambico, Indonesia e Libia. In particolare, si è prospettato di realizzare nuovi terminali di rigassificazione di GNL (ovvero di rigassificatori galleggianti o FSRU - *Floating Storage and Regasification Unit*), consistenti in strutture galleggianti, più flessibili e con minori tempi di realizzazione rispetto alle strutture fisse, in quanto «*più coerenti con la politica di decarbonizzazione del sistema energetico, che rimane la priorità generale della politica di diversificazione*». A tal fine è stato adottato dal MiTE un atto di indirizzo per l'acquisizione di rigassificatori galleggianti (o FSRU), segnalando, al contempo, ad ARERA la necessità di definire il quadro regolatorio di tali infrastrutture, fermo restando il possibile impiego di altri canali di finanziamento e fondi europei.

[98] L'A.U.A. (Autorizzazione Unica Ambientale) è disciplinata dall'art. 23 del D.L. n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 35/2012, che l'ha introdotta, e dal conseguente d.p.r. n. 59/2013 che ne disciplina in modo specifico il relativo procedimento. Si tratta di uno strumento di semplificazione che interviene per le attività che non sono soggette all'A.I.A. (Autorizzazione Integrata Ambientale) e che punta alla verifica tendenzialmente unitaria della compatibilità ambientale delle attività produttive suscettibili di avere un impatto negativo sull'ambiente. Grazie ad essa si semplifica il regime autorizzatorio applicabile a determinate attività economiche, contemperando interessi conservativi e di sviluppo, al fine di una maggiore efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, di promozione della partecipazione dei cittadini e, soprattutto, di agevolazione "burocratica" dei soggetti privati che vogliano esercitare determinate attività. Si vedano, sul tema, *ex multis*, M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152 del 2006)*, in M.P. CHITI e R. URSI (curr.), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009; L. BENEDUSI, *Introduzione all'Autorizzazione Unica Ambientale*, in S. MAGLIA e A. POSTIGLIONE, *Tutela e gestione dell'Ambiente*, Bologna, 2013.

[99] Di cui all'art. 6, comma 11, D. Lgs. 152/2006.

sussidi e l'alleggerimento dei carichi fiscali, in quanto hanno una durata temporale limitata[100], non può dirsi che lo sia anche per interventi che, invece, dovrebbero essere strutturali, quali le misure di semplificazione delle procedure per le installazioni di impianti destinati alla produzione di FER che, invece, nell'emergenza causata dalla guerra, sono state disciplinate all'interno degli stessi atti di urgenza. Infatti, sono stati, ad esempio, definiti interventi «*di manutenzione ordinaria*» quelli indirizzati a favorire le installazioni di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici «*o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici*» per i quali non è prevista la previa acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso[101].
Ulteriori semplificazioni sono state, poi, introdotte per l'installazione di impianti fotovoltaici flottanti (cioè disposti non sulla terraferma ma sull'acqua), fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche[102]; e per le installazioni di impianti solari fotovoltaici e termici che coprono una superficie non superiore al sessanta per cento dell'area industriale di pertinenza «*in deroga agli strumenti urbanistici comunali e agli indici di copertura esistenti, nelle aree a destinazione industriale*»[103].

---

[100] Tali misure sono state necessarie per compensare l'aumento dei prezzi di elettricità, gas e carburanti gravanti su cittadini e imprese a seguito del conflitto. Tra di esse si annovera, ad esempio, il credito d'imposta in favore delle imprese e degli autotrasportatori per l'acquisto di energia elettrica e di gas naturale, consistente in un contributo cumulabile con altre agevolazioni attribuite per le stesse voci e calcolato sulla base del rincaro dei costi del gas naturale liquefatto e dell'energia elettrica determinato dal conflitto (art. 6, comma 5, D.L. 17/2022). Quest'ultima è pari al 20% delle spese sostenute, al netto dell'Iva, fino a un massimo di 4 milioni di euro ed è stata erogata, per tutto il 2022, a favore delle imprese esercenti attività di logistica e trasporto merci per conto terzi con automezzi ad elevata sostenibilità ad alimentazione alternativa a metano liquefatto, al fine di supportare la metà dei costi ammissibili da queste sostenute per l'acquisto del gas naturale liquefatto necessario per la trazione dei mezzi di trasporto e per l'esercizio delle attività previsti dalla norma stessa. Ai crediti di imposta si aggiungono, tra le misure introdotte attraverso la decretazione d'urgenza, l'annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema elettrico applicate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche in bassa tensione (cui ha proceduto l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) per il terzo trimestre 2022 (art. 1, comma 1, D.L. 30 giugno 2022, n. 80 – cd. "Decreto energia 2022"); ma anche la riduzione dell'IVA e degli oneri generali nel settore del gas per lo stesso trimestre e, infine, il *bonus* sociale energia elettrica e gas ai soggetti svantaggiati e clienti domestici in gravi condizioni di salute «*con l'obiettivo di mantenere inalterata […] la spesa dei clienti agevolati corrispondenti ai profili-tipo dei titolari dei suddetti benefici*» (art. 3, comma 1, D.L. 80/2022). Tale *bonus* era stato, in realtà, già adottato con la finanziaria del 2021 e consisteva nella riduzione delle spese sulle bollette di elettricità e gas naturale usufruendo di uno sconto applicato in automatico in bolletta a tutti gli utenti domestici e non domestici in condizioni economicamente svantaggiate, sulla base della DSU (Dichiarazione sostitutiva unica).

[101] Tale è il contenuto del comma 5 dell'articolo 7-*bis* del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, già recante "Semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione di interventi di efficienza energetica e piccoli impianti a fonti rinnovabili", così come modificato dall'art. 9 del d.l. 17/2022.

[102] Art. 9 *ter* D.L. 17/20 22.

[103] Art. 10 *bis* D.L. 17/2022 conv. dalla L. 34/2022. Altra forma di semplificazione è quella introdotta dall' art. 7 D.L. 50/2022 conv. dalla L. 92/2022, rispetto al procedimento di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili il cui progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale ed in cui le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA, applicando ad esse le medesime previsioni contenute nel T.U.A.. come già detto, (cfr. § 3)

Come già evidenziato[104], le suddette norme emergenziali hanno apportato anche modifiche alla disciplina relativa all'autorizzazione unica[105], per cui per gli interventi di modifica non sostanziale che determinino un incremento della potenza installata si può ricorrere alla procedura semplificata[106].

A ben vedere, le ultime previsioni rapidamente descritte hanno, indubbiamente, il merito di consentire un percorso più rapido ed agevolato per la realizzazione di impianti per la produzione di energia alternativa, contribuendo, altresì, a sensibilizzare rispetto alla necessità di apportare un contributo all'ambiente; ma, ad avviso di chi scrive, non possono rivestire gli stessi caratteri di urgenza e necessità, richiesti dall'art. 77 Cost.[107], e sussistenti, invece, nelle altre misure citate, sebbene tale norma non definisca in modo tassativo le ipotesi cui essi possano applicarsi ed assuma, per tale motivo, contorni molto ampi «*in grado di accogliere la complessità e la molteplicità di fatti emergenziali, e di porsi, tuttavia, quale fondamento giuridico puntuale (principio di legalità sostanziale) e relativa fonte sulla produzione rispetto ad atti di normazione secondaria*»[108].

Infatti, seppur *necessarie* perché funzionali all'attuazione di politiche energetiche che puntano ad una maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili, le misure di semplificazione non potevano considerarsi *straordinarie* ed *urgenti* nel contesto in cui sono state inserite, per due ordini di ragioni. *In primis*, perché esse dovrebbero opportunamente rappresentare sempre il frutto di un *iter* più ponderato, strutturato e, soprattutto, condiviso e, dunque, essere oggetto di una più attenta previsione ed attuazione che, certamente, l'urgenza non consente; *in secundis*, perché, prima che si possa produrre un quantitativo adeguato di energia, trascorre un tempo molto lungo tra l'implementazione e l'attuazione delle politiche energetiche, e la non immediatezza di tale risultato, evidentemente, non può giustificare il requisito dell'*urgenza*[109]. Il problema, quindi, a ben guardare, è che sia la forma scelta per introdurre tali misure (appunto, l'urgenza), sia la sostanza che si ferma, ancora una

---

tali deliberazioni confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che è perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se la decisione del Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata.

[104] Cfr. § 3.

[105] Disciplinata dall'art. 5 del D. Lgs. 28/2011.

[106] Disciplinata dall'art. 6 *bis* del D. Lgs. 28/2011.

[107] Sulla rilevanza dei presupposti di necessità ed urgenza si vedano Corte Cost. n. 29/1995 e 171/2007. Per alcuni commenti si rinvia alla nota 10.

[108] Cfr. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria,* cit., 560.

[109] Tali misure avrebbero dovuto essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. in quanto estranee alla *ratio* dei decreti legge, non valendo per esse «*il medesimo presupposto della necessità temporale*», si veda, al riguardo, Corte Cost. sent. n. 22/2012.

volta, alla sola semplificazione come unica soluzione di un problema molto più complesso, suggeriscono al legislatore positivo, in modo sempre più pressante, di abbandonare questa logica per abbracciare una vera rivoluzione di intervento programmato, capace di condurre a realizzare i *goals* dell'Agenda 2030 e gli obiettivi del 2050 in materia energetica[110].

Infatti, misure non ordinarie come i sostegni, ad esempio, trovano il proprio fondamento nella solidarietà[111] ed intervengono per un periodo limitato di tempo - fino a quando, cioè, dura la necessità - ma non è su di esse che può fondarsi il processo di transizione ecologica.

Allo stesso modo, i *bonus* energia rappresentano interventi pubblici di carattere monetario volti ad abbassare il costo delle spese energetiche; ma se, da un lato, essi consentono la riduzione dell'impatto economico delle spese per l'energia, dall'altro, rischiano di rendere i beneficiari del sussidio sistematicamente dipendenti dall'intervento dello Stato[112].

Un contributo concreto dovrebbe, insomma, conseguire non a misure occasionali volte ad incidere esclusivamente sugli aspetti economici, quanto, piuttosto, a strumenti strutturali, che consentano di investire in attività sostenibili e che caratterizzino, nel lungo periodo, il nuovo sistema produttivo, facendo in modo che i

---

[110] Piuttosto che fare ricorso a strumenti semplificatori nel tentativo di porre rimedio *ex post* a situazioni già esistenti e che l'urgenza del momento ha solo amplificato, sarebbe stato necessario, insomma, coerentemente con i principi di prevenzione e precauzione che, negli anni, si fosse non solo maggiorente differenziata la fornitura e la produzione di gas, ma anche incentivata adeguatamente la produzione di FER. Cfr. S. VERNILE, *Effetto serra e poteri di emergenza*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di) Climate change. *La risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, 2010, 87-116. Sui principi di prevenzione e precauzione, disciplinati dall'art. 191, par. 1 e 2, del TFUE, si vedano, *ex multis*, M.C. PONTECORVO, *Il principio di precauzione e la regolamentazione volta a combattere i cambiamenti climatici e l'inquinamento dell'atmosfera*, in A. BIANCHI, M. GESTRI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Giuffré, Milano, 2006, 221-285; F. SPAGNOLI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale ed europeo: il ruolo della scienza e del diritto nell'emergenza climatica*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, 3497-3503.

[111] In tema di solidarietà legata alle finalità sociali e all'efficienza economica rispetto alla tutela dell'ambiente si richiamano, *ex multis*: F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, 215 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 2003, 581 ss.; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Amb. svil.*, 2009.

[112] Paradossalmente, tali misure, incidendo esclusivamente sul costo dell'energia, rischiano di tradursi in sussidi alle fonti fossili perché non tengono conto della relativa fonte di produzione. M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2023, 437-460. L'A., rispetto alla dipendenza da interventi pubblici di tale tipologia, prende in prestito da M. FERRARA, *Le Trappole del welfare. Uno stato sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998, 152, l'espressione "trappola della dipendenza", che rappresenta quella situazione in cui, considerando tali prestazioni come "spettanze", i beneficiari di esse vengano disincentivati ad attivarsi per uscire dallo stato di bisogno.

costi e i benefici possano essere equamente distribuiti tra tutte le fasce della popolazione, sì da evitare disuguaglianze economiche[113].
Discorso analogo va, pertanto, fatto per le misure di semplificazione relative alle FER: per potersi trasformare in strumenti di incentivo effettivo all'installazione di impianti di produzione di energia alternativa, esse dovrebbero, più opportunamente, appartenere ad una logica di sistema e non di urgenza, in un contesto di interventi tra loro interattivi, armonici e di lunga durata, grazie ai quali affrontare, ad un tempo, l'emergenza avendo, però, a disposizione una *road map* per il futuro, in cui l'esigenza di "autonomia energetica" venga contemperata con quella maggiormente strutturata di transizione ecologica negli approvvigionamenti energetici. In tale contesto dovrebbe esserci maggiore condivisione e partecipazione da parte dei cittadini, i quali dovrebbero essere messi astrattamente nelle condizioni di produrre da sé l'energia di cui hanno bisogno, attraverso un sistema di produzione energetica decentralizzato[114].
È pur vero, però, che, attualmente, il regime energetico è, invece, ancora fortemente centralizzato, e ciò comporta che i mezzi di produzione dell'energia non sono tecnicamente accessibili dal singolo; dunque, quella di incidere sul costo dei servizi energetici appare ancora l'unica soluzione percorribile.

5. La "questione" della semplificazione in materia ambientale

Le riflessioni appena svolte non vogliono lasciare intendere che le misure di semplificazione siano uno strumento non necessario nel contesto delle FER, ma vogliono richiamare l'attenzione sulla necessità che esse non conseguano ad un *iter* dettato dall'esigenza di porre rimedio a situazioni emergenziali, con il rischio di non riuscire a valutare con la dovuta attenzione gli ulteriori interessi coinvolti e,

[113] Con riferimento ai *bonus*, una soluzione che li renda strumenti non temporanei potrebbe essere quella di commisurarli ai consumi, erogandoli in misura tanto maggiore quanto minori sono i consumi stessi.

[114] Ad esempio, i cittadini potrebbero utilizzare impianti di produzione domestica dell'energia, le c.d. *domestic renewables*, che rappresentano forme di autoproduzione di energie rinnovabili dalla cui diffusione possono derivare notevoli vantaggi sociali che vengono ben evidenziati in P. FAGAN, *The Social Justice and Human Rights Benefits of Domestic Renewable Energy*, in *Advances in Environmental and Engineering Research*, 4/2023. Lo stesso obiettivo che si vuole conseguire con le *domestic renewables* è sotteso alle diverse tipologie di detrazioni fiscali per interventi di efficientamento energetico delle abitazioni (quali, ad esempio, le diverse tipologie di "ecobonus" previste dall'articolo 14 del d.l. n. 63/2013 o il c.d. "bonus 110" disciplinato dall'art. 119 del d.l. n. 34/2020 - Decreto Rilancio) o gli incentivi per la costituzione di comunità energetiche che coinvolgono soggetti in condizione di povertà energetica.

soprattutto, che esse non rappresentino l'unica logica di intervento legislativo finalizzato al completamento della transizione ecologica.

Per tale motivo si ritiene opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sulla delicatezza della questione relativa all'applicazione delle misure di semplificazione in materia ambientale che, da sempre, ha suscitato non poche perplessità, derivanti dal timore che l'amministrazione, in assenza di una motivazione espressa, non avrebbe potuto esercitare il controllo sull'*iter* logico valutativo seguito in merito ad interessi super sensibili, delicati e complessi quali, appunto, quelli ambientali, con l'effetto di impoverire il contenuto sostanziale della sua attività[115].

Tale orientamento è stato prevalente per anni, tanto è vero che la Corte di Giustizia[116], in varie occasioni, ha rimarcato, in passato, la necessità che le amministrazioni preposte alla tutela ambientale debbano concludere il procedimento con un provvedimento espresso, che dia conto dell'istruttoria svolta in merito ad un interesse di tale importanza[117]. Successivamente, in una pronuncia del 2004[118], la stessa CGUE ha ribadito che (in materia ambientale) occorre verificare che l'istruttoria finalizzata alla valutazione dell'impatto di un intervento da autorizzare venga effettivamente svolta, altrimenti si verrebbe meno alla *ratio* della normativa

---

[115] Cfr. V. PARISIO, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni,* in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it,* 4/2021.

[116] Si veda, in particolare, la sentenza 28 febbraio 1991, C-360/87 Commissione c/ Rep. Italiana in *Riv.it.dir.pubbl.com*., 1992, 241, relativa alla previsione, da parte dello Stato italiano, di un'autorizzazione provvisoria tacita nella l. 319/76 - la cd. legge Merli - con cui si dava attuazione alla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979 (80/68/CEE). In essa si è affermato che «*il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedimentali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti e obblighi in capo ai singoli. Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può ritenersi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli*». Il principio per cui l'autorizzazione tacita pone problemi di compatibilità con i caratteri e gli scopi delle direttive comunitarie è stato successivamente ribadito più volte, soprattutto con riguardo alla normativa ambientale (autorizzazioni per il deposito di rifiuti, autorizzazioni per lo scarico di sostanze nei corpi idrici, autorizzazioni per emissioni in atmosfera valutazioni di impatto ambientale). Cfr. Corte Giust. 28 febbraio 1991, in C-131/88, Commissione c. Germania; Corte Giust. 19 settembre 200, in C-287/98, Linster; Corte Giust. 19 giugno 2001, in C-230/00 Commissione c. Regno del Belgio. Sul punto cfr. G. MORBIDELLI, *Il silenzio assenso,* in V. CERULLI IRELLI (a cura di) *La disciplina dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 267.

[117] F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia,* in *www.federalismi.it*, 21 ottobre 2015.

[118] Corte Giust.,10 giugno 2004 in causa C-87/02, in cui, in relazione ad un'ipotesi di silenzio-assenso nelle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, la Corte di Giustizia ha disatteso le argomentazioni della Repubblica italiana che sosteneva che «*sarebbe pertanto giustificato consentire alle autorità competenti di mantenere il silenzio laddove non sia necessaria una valutazione e imporre loro di provvedere formalmente solo laddove un progetto debba essere sottoposto a valutazione dell'impatto ambientale*».

ambientale che è quella della tutela preventiva dell'ambiente e della salute dei cittadini interessati[119].

Anche la nostra giurisprudenza, sia amministrativa che costituzionale[120], ha, per anni, escluso che in materia ambientale le esigenze di accelerazione e semplificazione dell'attività amministrativa prevalessero, se in conflitto, su quelle di protezione dell'ambiente (in senso lato): in particolare, la giurisprudenza costituzionale, a partire dagli anni '90[121], ha sancito l'incompatibilità tra silenzio assenso e interessi sensibili - ad esempio in materia di stoccaggio di rifiuti tossici e nocivi[122] - e lo stesso Legislatore ha aderito a tale orientamento con gli artt. 16, 17[123], 19 e 20 della l. 241 del 1990[124].

Le ragioni sulle quali esso si è fondato sono dipese innanzitutto dalla consapevolezza che l'amministrazione non è dotata di strumenti istruttori adeguati a consentire di procedere ad una compiuta valutazione trovandosi, spesso, nella necessità di dovere, piuttosto, basare la propria decisione su perizie e valutazioni tecniche di organi specializzati da cui non potrebbe prescindere. In secondo luogo, si è valutato che la partecipazione in materia ambientale è molto più estesa che in altri ambiti e coinvolge un elevato numero di soggetti, sia pubblici che privati, che hanno interesse

---

[119] Tali orientamenti della CGUE sono stati ripresi e ribaditi dalla Corte costituzionale italiana in una serie di sentenze, la prima delle quali risale al 1992 e l'ultima al 2014.

[120] Corte cost. n. 459/1989, n. 194/1993, n. 302/1988, in *www.cortecostituionale.it*. Si legga anche Corte di Giustizia CE 28.2.1991, causa C360/87 in *Riv. it. dir. pub. comp.*, 1992, 901 ss. Per la giurisprudenza amministrativa, cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 6.4.2005 n. 548 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[121] Si fa riferimento, specificamente, alla sentenza n. 307/1992.

[122] Con la sentenza n. 194 del 1993, in ipotesi analoga (e cioè lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi), la Corte ha ribadito la incompatibilità del silenzio assenso con la tutela della salute e dell'ambiente, affermando che «*sono indispensabili per il rilascio dell'autorizzazione accurate indagini ed accertamenti tecnici nonché controlli specifici*»; in un'altra sentenza ancora, la stessa Corte ha dichiarato incostituzionale una legge della Regione Campania sulla disciplina degli scarichi in fognatura che prevedeva un termine di 60 giorni per l'autorizzazione, scaduto il quale quest'ultima si intendeva tacitamente concessa per 60 giorni salvo revoca (sentenza n. 209/2014). Cfr. A. CONTIERI, *Il silenzio assenso tra le amministrazioni secondo l'art. 17 bis della legge n. 241/90*, in (a cura di) A. CONTIERI, *Approfondimenti di diritto amministrativo,* Editoriale Scientifica, 2021, 119.

[123] Infatti, l'art. 17 della l. 241/90 prevede che le valutazioni tecniche spettanti alle autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale e della salute dei cittadini non possono essere affidate ad altri organi dell'amministrazione pubblica dotati di qualificazione e capacità tecniche equipollenti. Anche nella disciplina della conferenza di servizi si prevede che, una volta adottata dall'autorità che aveva convocato la conferenza, la determinazione motivata di conclusione della stessa, entro 10 giorni le autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità, possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, questo regime privilegiato di tutela degli interessi sensibili era stato comunque fortemente limitato dalla previsione che tali autorità possono proporre l'opposizione solo a condizione che abbiano comunque espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della fine della conferenza. Cfr. A. CONTIERI, *Il silenzio assenso tra le amministrazioni secondo l'art. 17 bis della legge n. 241/90*, cit.

[124] V. PARISIO, *La funzione consultiva nella dinamica procedimentale*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, II ed., 2017, 802 ss.

ad introdurre nel procedimento le proprie istanze di cui è richiesta la giusta ponderazione.

È, dunque, proprio l'ampiezza (oltre che la delicatezza) di tale materia la ragione principale per cui, per anni, si è escluso di procedere alla semplificazione dei relativi procedimenti[125]; in tale contesto essa, infatti, non assume solo il significato di accelerare o, comunque, di snellire i procedimenti, ma deve riuscire ad assicurare anche che di essi venga garantito in modo efficace il risultato, attraverso la razionalizzazione delle procedure e la definizione delle concrete tempistiche delle fasi procedimentali[126].

Tuttavia, tale impostazione è stata gradualmente ribaltata, a favore di una "apertura" nei confronti di una più veloce conclusione del procedimento, soprattutto se connesso alla realizzazione di opere a vantaggio della collettività. Infatti, un nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale - ormai divenuto abbastanza costante - ha cominciato a farsi presente già dal 1986[127], per cui la Corte costituzionale, facendo riferimento ai valori "primari" e alla necessaria tutela «*di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio*», ha progressivamente evidenziato che la primarietà, sebbene in passato sia stata intesa come insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici, non legittima, invece, «*un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali*», pur implicando l'esigenza di una «*compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche e amministrative*»[128]. Dunque, anche

---

[125] Cfr. sul punto, M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia,* I, 2008; 37-70.

[126] G. LA ROSA, *Semplificazione amministrativa e* climate change, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di) Climate change. *La risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, 2010, cit., 117-132.

[127] Corte cost., sent. 152/1986.

[128] Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro.it,* 2005, I, c. 327, poi ripresa da Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, *ivi,* 2014, I, c. 441, che è la prima sentenza che si occupa del caso Ilva, in cui, nel precisare che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano «*in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*», è stato evidenziato che il punto di equilibrio non può essere predeterminato «*dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo*», ma che, invece, esso va valutato «*secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*». Sempre sull'Ilva di Taranto si veda anche Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, *ivi,* 2018, I, c. 1073. Si evidenzia che tale giurisprudenza è stata di recente richiamata anche dal Consiglio di Stato che, in una sentenza della sezione VI, (la n. 8167 del 23 settembre 2022, pronunciata in un caso di pretesa interferenza del progetto di realizzazione di pale eoliche su un territorio in cui erano situati anche beni culturali), ha evidenziato che «*La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totalizzante' come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato - dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in*

se l'interesse primario non prevale, esso deve comunque essere considerato, valutato e bilanciato in un equilibrio di valori in cui nessuno prevale gerarchicamente sugli altri, sia nell'ambito delle scelte politiche sia in quelle che sono espressione della discrezionalità amministrativa perché, se così non fosse, in caso di illimitata espansione di uno di essi, lo stesso diverrebbe "tiranno" nei confronti di altri diritti costituzionalmente tutelati; del resto, in Costituzione non si rinvengono diritti e interessi che prevalgano in modo assoluto sugli altri, neanche quei valori definiti primari, perché non esiste una rigida gerarchia[129]. Ciononostante, pur se interessi sensibili come paesaggio, ambiente, patrimonio storico-artistico, salute e sicurezza non siano destinati a prevalere incondizionatamente, essi non possono, tuttavia, pregiudizialmente soccombere nella comparazione con altri valori, richiedendo necessariamente di essere considerati, valutati e bilanciati.

Sulla scorta di tale "nuovo" orientamento la semplificazione è, dunque, attualmente, possibile anche rispetto a procedimenti che riguardino interessi ambientali, i quali, grazie ad essa, ricevono una più tempestiva soddisfazione, adeguata alla loro rilevanza e conseguente alla più completa valutazione e ponderazione, quantunque essi non siano più considerati prevalenti in maniera assoluta rispetto ad altri interessi. Tanto è vero che, con una pronuncia del 2018, la Suprema Corte[130] ha riconosciuto che la nuova normativa ispirata al principio di semplificazione dei procedimenti attraverso la previsione di una autorizzazione integrata ambientale - «*strumento necessario per garantire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambiente*» - può conseguire l'obiettivo di «*migliorare la qualità della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, allineandola ai principi della regolazione intelligente e cioè della regolazione diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi implicati nella realizzazione dell'opera*»[131].

Il "cambio di rotta" evidenziato è stato consacrato, a livello legislativo, con l'art. 17 *bis*, aggiunto alla L. 241 del 1990[132] dalla legge Madia, n. 124/2015. Tale norma ha non

---

sede di controllo - secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza». Sul punto si veda anche G. D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile,* cit., 148 ss.

[129] Corte cost. sent. 85/2013, cit.

[130] Si fa riferimento alla sentenza 198 del 2018 con cui la Suprema Corte si è pronunciata sul D.Lgs. 104/2018 di attuazione della Direttiva 2014/52/UE in materia di VIA, tramite la quale si riesce ad assicurare una significativa semplificazione della procedura. Cfr. A. CONTIERI, *Il silenzio assenso tra le amministrazioni secondo l'art. 17* - bis *della legge n. 241/90*, cit.

[131] Idem.

[132] Sull'art. 17 *bis* la dottrina è ampia; si rinvia, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, a F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17-bis introdotto dalla cd. riforma Madia,* in *Fedealismi.it,* 21.10.2015; F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia,* in *Urb. e app.*1/2016, 11 e ss.; G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi*

solo introdotto l'istituto del silenzio assenso tra le amministrazioni pubbliche, ma lo ha esteso anche alle autorità preposte alla cura dei cd. interessi sensibili, ovvero quelli della tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, sebbene ad essi sia riservata comunque una tutela differenziata, consistente nella previsione di un termine più lungo perché si maturi il silenzio, scaduto il quale l'esigenza di semplificazione prevale su quella connessa ad una adeguata valutazione degli interessi coinvolti e ad una ponderata decisione[133].

Ci si trova, dunque, di fronte alla rivalutata considerazione sia dell'interesse all'ambiente che delle fonti di energia rinnovabile; quest'ultima, in particolare, consegue alla nuova visione che finalmente si ha dell'energia che, rispetto a come era considerata in passato, non è più in contrapposizione con l'ambiente quale fattore dinamico di aggressione ad esso, perché rappresenta la «*via per lo sviluppo di tecniche di sfruttamento di risorse non fossili, dunque, naturali e pulite*»[134]. Da tale nuova visione si desume che la promozione delle FER possa attuarsi non solo attraverso politiche di incentivazione consistenti nella corresponsione di benefici economici in favore dei produttori di energia da fonti non convenzionali, ma anche attraverso la semplificazione delle procedure autorizzative preliminari alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati dalle predette fonti.

A ben vedere, intesa come snellimento e velocizzazione delle procedure autorizzatorie, la semplificazione amministrativa costituisce essa stessa uno strumento incentivante, la cui efficacia, sul fronte degli interventi in tale materia, non può in alcun modo essere disconosciuta; del resto, anche il diritto dell'UE si è dimostrato a favore di essa, non solo con la Direttiva 2001/77/CE, sulla promozione

---

pubblici, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa,* Milano, Giuffrè, 2017, 853 e ss.; A. CONTIERI, *Il silenzio assenso tra le amministrazioni secondo l'art. 17 bis della legge n. 241/90*, cit.

[133] Si evidenzia che la Corte costituzionale (sent. n. 246/2018) ha teso a limitare l'autonomia delle regioni sia nell'introdurre ipotesi di silenzio assenso che possano impattare sulla necessità di valutazione espressa degli interessi sensibili, sia nel modificare i termini per la formazione delle fattispecie di silenzio ritenute compatibili con l'esigenza di tutela di interessi sensibili, tutelando le disposizioni statali che prevedono un diverso e più lungo termine per la comunicazione dell'assenso, concerto o nulla osta da parte delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi sensibili, dal momento che queste ultime garantiscono condizioni di migliore ponderazione. In sintonia con quanto affermato dalla CGUE, la Corte valorizza la necessità che la compatibilità tra silenzio assenso e interessi coinvolti dalla decisione obliterata attraverso le misure di semplificazione menzionate sia oggetto di una valutazione che si sostanzi in un attento e ponderato bilanciamento, ma ha più volte affermato come, «*in linea di principio, al legislatore non è affatto preclusa, sul piano costituzionale, la qualificazione in termini di silenzio assenso del decorso del tempo entro il quale l'amministrazione competente deve concludere il procedimento e adottare il provvedimento*», cfr., sul punto, S. TUCCILLO, *Procedimento amministrativo e livelli essenziali delle prestazioni nella giurisprudenza costituzionale*, in A. CONTIERI (a cura di), *Approfondimenti di diritto amministrativo*, cit., 125-139.

[134] Eolico, solare fotovoltaico, solare termico e a concentrazione, moto ondoso, idraulica, biomassa, cfr. G. D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile,* cit., 163.

dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili[135], ma anche con la Direttiva 2014/52/UE che, in materia di VIA, riesce ad assicurare una significativa semplificazione della procedura.

6. *Quali "rimedi" per la produzione di energia da fonti rinnovabili?*

Le misure e gli strumenti sui quali il Legislatore è intervenuto, spesso, negli ultimi anni hanno lo scopo di conseguire l'autosufficienza nella produzione di energia quale principale obiettivo. È fondamentale, infatti, riuscire a produrre autonomamente l'energia che serve, ovviamente puntando a fonti di produzione non inquinanti e, quindi, alla luce di quanto si è fin qui detto, appare evidente che il nostro Paese debba aumentare tale produzione, sì da riuscire a sostituirla completamente a quella prodotta da combustibili fossili.
Da un lato, dunque, così come previsto dal citato Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale, è importante dare impulso, nel settore dei gas rinnovabili[136], allo sviluppo del biometano e ad investimenti a favore della produzione e dell'impiego di idrogeno[137] e di risorse come biomasse e biocarburanti, specie nel settore dei trasporti, che resta particolarmente delicato. Dall'altro lato, è, altresì, importante riuscire anche a potenziare gli impianti che producono energia da fonti rinnovabili, come quella eolica[138] - *offshore* e *onshore*[139] - quella oceanica[140] e anche quella prodotta grazie al fotovoltaico flottante[141].

---

[135] Tale direttiva invitava gli Stati ad assumere le opportune iniziative di razionalizzazione delle procedure amministrative coinvolte nella costruzione e nell'esercizio dei relativi impianti. Cfr. G. F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energie rinnovabili*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di) Climate change. *La risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, 2010, 274-290.

[136] Tra le misure contemplate dal Piano c'è quella della "massimizzazione della produzione di energia elettrica con combustibili diversi dal gas", in particolare il carbone, l'olio combustibile e i bioliquidi; ad essa si affianca, poi, la "misura amministrativa di contenimento del riscaldamento", la quale prevede azioni amministrative che riducano il consumo di gas per il riscaldamento mediante l'introduzione di limiti di temperatura negli ambienti, di ore giornaliere di accensione e di durata del periodo di riscaldamento, in funzione delle fasce climatiche in cui è suddiviso il territorio italiano. Tali azioni si aggiungono a quanto già attuato con l'articolo 19-*quater* del D.L. n. 17/2022 che è intervenuto sul riscaldamento degli edifici pubblici.

[137] La Commissione, attraverso la COM(2020)0301, ha adottato una strategia in Europa al fine di esaminare il suo potenziale contributo alla decarbonizzazione dell'economia dell'Unione e di favorire la diffusione dell'idrogeno rinnovabile su larga scala a partire dal 2030.

[138] Segnatamente, quella eolica è energia cinetica prodotta dal movimento dell'aria sulla superficie terrestre e rappresenta una fonte di energia pulita, rinnovabile ed inesauribile. La COM(2020)741, del 19 novembre 2020, relativa alle energie rinnovabili *offshore* dal titolo "Strategia dell'UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili *offshore* per un futuro climaticamente neutro", valuta il potenziale contributo delle energie rinnovabili *offshore* intendendo aumentarne la produzione nell'ambito dell'UE; inoltre, mira a una revisione legislativa della rete transeuropea dell'energia al fine di renderla maggiormente applicabile alle infrastrutture *offshore* transfrontaliere.

Sebbene vantaggiose, però, per molte di queste forme di produzione alternativa sussistono delle criticità che, finora, si sono frequentemente frapposte all'obiettivo da conseguire tramite esse. Ad esempio, infatti, la produzione di energia eolica in centrali *onshore* - installate, cioè, sulla terraferma[142] - nonostante consenta il vantaggio di ottenere la maggior parte di energia ricavabile dall'eolico perché la velocità e la costanza del vento, lontano dalla costa, forniscono le condizioni ottimali per la conversione dell'energia, presenta, al contempo, lo svantaggio di produrre inquinamento acustico, di mettere in pericolo la fauna volatile attraverso le pale delle turbine e, da ultimo, di rovinare l'estetica paesaggistica[143]. Ad esse si dovrebbero, allora, preferire, in termini di efficienza, quelle per l'eolico *offshore*, le cd. *wind farm* - installate direttamente sul mare - perché, costruite lontano dalla costa, riescono a sfruttare correnti più forti di quelle che si registrano sulla terraferma e, quindi, a produrre, con un numero di turbine inferiore, un quantitativo maggiore di elettricità, determinando un minore impatto visivo e non compromettendo lo svolgimento di

[139] In realtà, esistono anche i cosiddetti impianti *near-shore*, posti sulla costa entro dieci chilometri di distanza dal mare; ma esiste anche il cd. eolico domestico che, seppur limitato ad una scala ridotta rispetto agli impianti industriali, ne sfrutta lo stesso principio.

[140] COM(2014)08, del gennaio 2014, dal titolo "Energia blu: Realizzare il potenziale dell'energia oceanica dei mari e degli oceani europei entro il 2020 e oltre". Già dal 2014 esisteva un piano d'azione relativo all'energia oceanica; esso comprendeva anche l'energia generata dal moto ondoso, dalle maree, dalla conversione dell'energia talassotermica e quella a gradiente salino.

[141] Essa si avvale delle correnti e delle onde del mare utilizzando pannelli solari installati su apposite piattaforme galleggianti che sfruttano la riflettanza dell'acqua. Nel nostro Paese le prospettive per questa tecnologia sono abbastanza positive, anche grazie alla grande quantità di bacini idrici presenti sul territorio nazionale. A differenza dell'eolico *offshore*, per il fotovoltaico flottante sono più indicati specchi d'acqua ferma, così da evitare sollecitazioni meccaniche che potrebbero compromettere la funzionalità dei pannelli. Gli utilizzi di questa energia potrebbero essere molti (ad esempio anche in ambito agricolo per l'irrigazione dei campi), anche se va evidenziato che non si hanno ancora informazioni certe sull'effetto "ambientale" che tali impianti possano avere su flora e fauna sottostante, molto variabili a seconda del contesto.

[142] Segnatamente, nel caso della produzione *offshore* l'energia viene prodotta principalmente in mare aperto e, dunque, grazie a parchi eolici costruiti sulla superficie di specchi d'acqua, sfruttando l'energia del vento generalmente in mari o oceani all'interno della piattaforma continentale. Nel caso della produzione *onshore* (eolico terrestre), invece, si utilizza il vento che soffia nel Paese, riducendo anche le importazioni di combustibili fossili, attraverso installazioni da realizzarsi prevalentemente su zone terrene all'aperto, rilievi collinari, zone montuose. Rispetto a quella *offshore*, quest'ultima è molto meno costosa non solo perché l'installazione del relativo impianto eolico richiede un tempo inferiore per diventare operativo e funzionante rispetto, ad esempio, a quella delle centrali nucleari, ma anche perché esso consente alle comunità locali l'indubbio vantaggio di sfruttare direttamente l'energia prodotta nella loro zona, aumentandone l'autonomia energetica e, dunque, incidendo di meno sulle loro economie. Inoltre, la turbina di tali impianti si trova, solitamente, a minore distanza fisica con il consumatore, con la conseguenza che si disperde un quantitativo minore di elettricità attraverso la rete impiegata per la distribuzione dell'energia prodotta.

[143] Del resto, come già evidenziato, sono state molteplici le questioni da sempre portate all'attenzione dei giudici circa il bilanciamento tra valori ambientali e valori paesaggistici. Di recente, però, il Giudice amministrativo, a seguito della revisione costituzionale del 2022, ha ridimensionato l'interesse pubblico alla protezione del patrimonio culturale e del paesaggio nel bilanciamento con i valori ambientali (si veda la nota 75).

attività legate al territorio (come la pastorizia o l'agricoltura). Tuttavia, anche rispetto a tali centrali sussistono delle criticità, perché sono molto elevati i costi della gestione delle varie piattaforme e della tecnologia necessaria a collegarle alla costa per il trasferimento dell'elettricità prodotta, e perché sono molto lunghi i tempi relativi alle autorizzazioni per la progettazione degli impianti. Infatti, sono necessarie sia una autorizzazione unica che una concessione demaniale[144]; queste ultime possono essere rilasciate solo a seguito dell'autorizzazione ambientale che si ottiene mediante una procedura di VIA[145] e, dunque, attraverso la richiesta di tanti pareri che, a volte, sono in conflitto tra loro a causa di insufficienti scambi di dati tra le pubbliche amministrazioni procedenti. Tutto questo rende particolarmente lento il rilascio delle suddette autorizzazioni[146], compromettendo, di conseguenza, l'efficacia stessa di tale tipo di produzione di energia sostenibile[147].

Questo complesso *iter* autorizzatorio[148] è stato interessato, nel 2021, da alcune previsioni normative finalizzate a snellirlo[149] senza, però, riuscire a modificarne del tutto la oggettiva complessità derivante dalle numerose procedure previste per il rilascio dell'autorizzazione[150]. Segnali nella direzione dello snellimento si devono, allora, attendere dall'attuazione della Direttiva 2023/2413[151], la cd. Red III[152] sulle

[144] Ai sensi del citato art. 12, comma 3, del D. Lgs. 387/2003.

[145] Decreto di Compatibilità Ambientale rilasciato dal Ministero della Transizione Ecologica di concerto con il Ministero della Cultura. L'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio è rilasciata dal Ministero dei Trasporti.

[146] L'Associazione nazionale energia del vento (ANEV) ha stimato che per approvare i progetti sull'eolico serve una media di quattro anni e nove mesi; in un caso sono addirittura trascorsi 14 anni tra la prima richiesta di autorizzazione e l'effettiva inaugurazione del parco eolico realizzato (si tratta del primo parco eolico *offshore* italiano a largo di Taranto).

[147] Sono considerate aree idonee all'installazione di impianti eolici *offshore* quelle che saranno individuate dal Piano di gestione dello spazio marittimo; dal momento che, però, attualmente, tale piano non è ancora stato adottato, sono qualificate idonee le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante due miglia nautiche da ciascuna piattaforma; i porti, per impianti eolici fino a 100 MW di potenza istallata, previa variante del Piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione della richiesta. Infine, gli impianti possono essere localizzati in aree non sottoposte a vincoli incompatibili con l'insediamento di impianti offshore (art. 23, comma 4, d. lgs. n. 199/21, come modificato dall'art. 13, d.l. n. 17/22).

[148] Tale procedimento è costituito da subprocedimenti autonomi che sono finalizzati ad esaminare, di volta in volta, aspetti ambientali, del demanio marittimo e direttamente connessi alla produzione dell'energia elettrica. Cfr., *ex multis*, T.A.R. Molise, sez. I, 3 dicembre 2011, n. 992; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 3 novembre 2017, n. 2512.

[149] Segnatamente si tratta del D. Lgs. 199/2021, di attuazione della Direttiva cd. Red II (2018/2001), art. 23, D. Lgs. n. 199/21, come modificato dall'art. 13, D.L. n. 17/22, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 1, L. n. 34/22.

[150] Esse prevedono che gli impianti siano soggetti ad autorizzazione unica, che riunisce in sé tutti i titoli abilitativi necessari, previo rilascio della concessione per l'uso del demanio marittimo. A tale concessione si accompagna, per gli impianti situati al di là delle acque territoriali, la concessione per l'utilizzazione della piattaforma continentale e delle acque soprastanti oltre che la valutazione di impatto ambientale.

[151] Tale Direttiva, che modifica la Direttiva 2018/2001, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europa del 31 ottobre 2023 e prevede delle procedure più snelle per l'installazione di impianti solari e parchi eolici, nonché per l'ammodernamento di quelli già esistenti.

energie rinnovabili, entrata in vigore il 20 novembre 2023. Essa prevede che gli Stati membri - che avranno diciotto mesi per recepirla - al fine di ridurre i ritardi burocratici e di promuovere fonti energetiche sostenibili, dovranno approvare i progetti relativi agli impianti fotovoltaici ed eolici entro 12 mesi per quelli nelle "zone di riferimento per le energie rinnovabili" ed entro 24 mesi per quelli al di fuori da tali zone[153]. Purtroppo, fino a quando non saranno correttamente applicate le previsioni della nuova disciplina europea, ci si dovrà continuare a confrontare con una normativa la cui complessità rappresenta una delle principali ragioni del ritardo e, quindi, della insufficienza di produzione di energia da fonti rinnovabili, che si aggiunge alla evidenziata difficoltà di contemperare i vari interessi pubblici coinvolti.

In ogni caso, non può bastare, da sola, la semplificazione delle procedure; è importante, parallelamente, che si proceda anche nella direzione di una migliore *governance* tra istituzioni e cittadini, sensibilizzando questi ultimi ad assumere misure comportamentali virtuose e a costo zero, grazie alle quali contribuire a limitare il consumo di energia, con riduzione dei costi di bolletta degli utenti e con impatti positivi anche sull'ambiente[154]. Attraverso tali misure, infatti, si può rendere più concreta la partecipazione responsabile agli obiettivi della decarbonizzazione come parte integrante di un rinnovato atteggiamento nei confronti dell'ambiente.

Gli interventi pubblici dovrebbero essere maggiormente finalizzati, ad esempio, alla promozione delle diverse forme di autoproduzione di tali forme di energie. Al riguardo, è recentissima la pubblicazione del decreto 8 settembre 2023 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica[155], finalizzato all'istituzione del "Fondo nazionale reddito energetico", con il quale è possibile finanziare piccoli impianti fotovoltaici in assetto di autoconsumo per le famiglie a basso reddito. Grazie ad esso, si consente l'accesso agevolato, attraverso l'erogazione di un finanziamento, per

[152] RED III è l'abbreviazione di "*Renewable Energy Directive* III," ovvero "Direttiva sull'Energia Rinnovabile III".

[153] Obiettivo della Direttiva, oltre che snellire le procedure per l'ottenimento dei permessi, è anche quello di raggiungere il nuovo e più ambizioso traguardo di produzione del 42,5% di quota di energie rinnovabili entro il 2030.

[154] Infatti, il Governo ha inteso promuovere e sensibilizzare circa la necessità di comportamenti consapevoli e intelligenti nel consumo di gas e di energia elettrica, che incidano non solo sul contenimento della domanda di gas e sugli stessi costi in bolletta degli utenti, ma anche sulle politiche di decarbonizzazione, partendo da azioni apparentemente di poco conto quali, ad esempio, la riduzione della temperatura e della durata delle docce, l'utilizzo anche per il riscaldamento invernale delle pompe di calore elettriche usate per il condizionamento estivo. Alle misure comportamentali a costo zero si aggiungono, poi, quelle che si possono realizzare grazie ad investimenti anche piccoli da parte degli utenti, ad esempio per la sostituzione di elettrodomestici o di climatizzatori a più elevato consumo con quelli più efficienti; misure, queste, che ricadono già in buona parte in regime assistito (detrazioni fiscali, conto termico…) ma i cui effetti e buoni esiti saranno riscontrabili solo nel lungo periodo.

[155] Pubblicato in G. U. n. 161 dell'8 novembre 2023.

l'acquisto e l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile in favore di utenti in condizioni di fragilità socio-economica, i quali, però, si impegnano a cedere, alla Regione o al Comune che ha erogato il finanziamento, gli eventuali crediti maturati dalla vendita dell'energia prodotta e non autoconsumata. Tali somme concorreranno, poi, a rifinanziare la misura.

Si tratta di un fondo rotativo in cui sono previsti duecento milioni di euro complessivi a disposizione per il biennio 2024-2025, ma che può essere incrementato con un versamento volontario da parte di amministrazioni centrali, Regioni, Province ed anche organizzazioni pubbliche e realtà *no-profit*. Attraverso di esso si consente la partecipazione attiva e responsabile dei consumatori, i quali assumono, dunque, le vesti del *prosumer*[156] - ovvero del consumatore (*consumer*) e produttore di energia (*producer*) allo stesso tempo - che, in tal modo, apporta il proprio contributo positivo al processo di transizione ecologica, realizzando quella collaborazione di cui c'è bisogno e che è alla base anche delle comunità energetiche rinnovabili (CER)[157], altro esempio virtuoso di azione congiunta partendo dal basso[158].

Queste ultime – definite anch'esse entità "*prosumer*" - attraverso una forma di azione collettiva e collaborativa per la transizione energetica, producono e consumano al tempo stesso energia e rappresentano la migliore espressione del principio di sussidiarietà orizzontale in materia, in ragione del quale si genera una collaborazione tra cittadini e amministrazione che si attivano per dedicarsi «*alla cura di quell'interesse altrui di cui quest'ultima ha avuto finora il monopolio*»[159]. Infatti, le CER sono veri e propri soggetti giuridici, dotati di capacità giuridica e di agire proprie[160], costituiti da

---

[156] Crasi di *producer* -o *professional – consumer*.

[157] In tema di CER si segnalano, *ex multis*, F. TOMASICCHIO, *L'avvento delle comunità energetiche. Quale prospettiva per l'Italia e l'Europa?*, in *Munus*, 3/2022, pp. 721-772; C. FAVILLI, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche,* in *Responsabilità civile e previdenza,* 2/2023, pp. 385-403.

[158] La disciplina delle CER è contenuta nella cd. RED II, Direttiva UE n. 2018/2001, all'art. 22. Nel Considerando n. 63 viene evidenziata la necessità di tenere conto dell'impatto positivo che può avere lo sviluppo del mercato dell'energia da fonti rinnovabili «*sullo sviluppo a livello regionale e locale, sulle prospettive di esportazione, sulla coesione sociale e sulla creazione di posti di lavoro, in particolare per quanto riguarda le PMI e i produttori indipendenti di energia, tra cui gli autoconsumatori di energia rinnovabile e le comunità di energia rinnovabile*». La loro disciplina nazionale è contenuta, invece, nel Titolo IV del decreto di recepimento della RED II, il D. Lgs. 199/2021, segnatamente agli artt. da 30 a 34. In realtà, va segnalato che il Legislatore, in parziale attuazione della suddetta Direttiva, aveva disciplinato l'istituto già con l'art. 42-*bis* del d.l. n. 162/2019 (cd. Decreto Milleproroghe), convertito con modifiche nella l. 28 febbraio 2020, n. 8, attraverso il quale era stato, per la prima volta, introdotto, nel nostro ordinamento, il concetto di autoconsumo da fonti rinnovabili, fissando le condizioni per la sua costituzione e i limiti alla sua operatività senza, però, individuare un modello giuridico preferenziale di comunità.

[159] G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, vol. I, Napoli, 2005, 189.

[160] Possono assumere la forma di associazioni non riconosciute, ma anche di società di persone, cooperative o di capitali che non perseguono fini di lucro e che restano autonome rispetto ai soggetti che li compongono.

autoconsumatori[161] quali cittadini, PMI, imprese commerciali, enti locali e altre pubbliche amministrazioni[162]; esse nascono allo scopo di alimentare le proprie utenze con energia pulita, autoprodotta e condivisa, attraverso uno o più impianti locali da fonti rinnovabili all'interno di un'area circoscritta, al fine di migliorare l'impatto ambientale dei singoli e della collettività e di ridurre i costi dei consumi dell'energia elettrica oltre che la propria dipendenza dalla rete di quest'ultima.

Nelle comunità energetiche rinnovabili l'energia autoprodotta è utilizzata prioritariamente «*per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della comunità*»[163] e l'autoconsumo non è diretto al profitto, ma al beneficio a livello economico, sociale e, soprattutto, ambientale della zona in cui esse operano[164].

Attualmente in Italia sono ancora poco diffuse[165] e questo, da un lato, perché la loro disciplina nazionale appare frenata, essendo eccessivamente vincolata alla formula

---

[161] I Considerando nn. 66-68 e nn. 70-72 della Direttiva Red II definiscono gli «*autoconsumatori di energia rinnovabile*» e gli «*autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente*», con l'indicazione dei limiti di operatività degli Stati. Cfr. B. MINUCCI, *Comunità energetiche e autoconsumo collettivo*, in *Riv. giur. amb.*, 3/2022, 843 ss.

[162] La Direttiva RED II si colloca nel quadro degli strumenti delineati dal PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'energia e il Clima) trasmesso alla Commissione europea il 31 dicembre 2019 e dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), approvato il 13 luglio 2021; essa avrebbe dovuto essere recepita nel diritto nazionale dei Paesi membri entro il giugno 2021, diventando applicabile a decorrere dal 1° luglio 2021. Nel nostro ordinamento è stata recepita con il Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (c.d. Decreto Red II), predisposto in coerenza con gli obiettivi del *Green New Deal* e che, sostituendo in parte il precedente D. Lgs. 28/2011, pone particolarmente l'accento sull'utilizzo delle fonti rinnovabili negli edifici al fine di migliorarne la prestazione energetica, promuovendo l'utilizzo dell'energia termica da fonti rinnovabili attraverso meccanismi di accesso competitivo ai quali sono ammesse le comunità di energia rinnovabili nonché le configurazioni di autoconsumo collettivo per il tramite dei rispettivi soggetti rappresentanti.

[163] Art. 31 comma 2 del D. Lgs. 199/2021.

[164] L'energia eventualmente prodotta in eccedenza può essere accumulata e venduta anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile, direttamente o mediante aggregazione, con ulteriore guadagno economico. I membri delle CER possono accedere ad incentivi che promuovano l'efficacia, l'efficienza e la semplificazione delle iniziative, «*perseguendo, nel contempo, l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità, ivi inclusi quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*» (art. 4, D. Lgs. 199/2021). In tal modo, l'investimento iniziale può essere ridotto, perché finalizzato all'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile. Si è evidenziato in dottrina che le CER sembrano rientrare nel modello di collettivizzazione prefigurato nello stesso art. 43 Cost., per mezzo delle mai attuate «*comunità di lavoratori o di utenti*», cfr., sul punto, A. CHIAPPETTA, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2023, 394-416.

[165] In Italia esse sono, infatti, solo una ventina, mentre, ad esempio, ce ne sono, in Germania, ben 1750, in Spagna 33 ed in Polonia e in Belgio 34, a dimostrazione che, altrove, rappresentano già da tempo un'esperienza che funziona. Nella realtà italiana, il rapporto del Gestore dei Servizi Energetici (l'ente pubblico che si occupa di promuovere l'uso di fonti di energia rinnovabile) segnala che le comunità energetiche si trovano quasi tutte in località molto piccole, concentrate in aree rurali o montane. In particolare, sono numerose le iniziative regionali volte alla promozione delle comunità energetiche rinnovabili, anche in funzione di contrasto alla povertà energetica; tra queste si segnalano quelle della legge reg. Lombardia n. 22/2022, della legge reg. Puglia n. 45/2019 (per come da ultimo modificata dall'articolo 30 della legge reg. n. 32/2022) e quelle della legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2022. Cfr. R. MICCÙ – M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle* Energy communities: *tra* governance *dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, cit.. Ma anche V. PEPE, *Le "comunità energetiche"*

utilizzata dalle direttive europee di riferimento, con il rischio che non si riesca a trasferirle dal piano teorico alla realtà economico-sociale cui il modello è destinato[166]; dall'altro, ad avviso di chi scrive, a causa anche della scarsa conoscenza che se ne ha, sebbene le loro caratteristiche, e cioè l'autoproduzione e l'autoconsumo di energia rinnovabile, da realizzare con "configurazioni" aperte e, a loro volta, diversificate, rappresentino un esempio virtuoso cui tendere e da incentivare maggiormente.

Infatti, grazie ad esse si può concretamente realizzare il passaggio da un modello energetico centralizzato e basato sulle fonti fossili ad un modello decentralizzato e basato sulle fonti rinnovabili e, attraverso una partecipazione attiva e, quindi (attraverso) la collaborazione, si può avvicinare la produzione ai punti di consumo, garantendo un governo intelligente dell'infrastruttura di distribuzione, ridimensionando il fabbisogno nazionale e puntando all'obiettivo europeo della decarbonizzazione[167].

Tale tipologia di attività dovrebbe essere attivata dai Comuni[168], cui spettano le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia: essi dovrebbero implementare attività di promozione, valorizzazione e avvio di comunità energetiche rinnovabili sul proprio territorio[169], a favore anche di soggetti economicamente svantaggiati, partecipando ad esse, favorendone la costituzione e coinvolgendo, ad un tempo, i cittadini e le imprese

---

come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese, in *AmbienteDiritto.it*, 3/2022. Finora l'unica comunità energetica rinnovabile attiva in una città di grandi dimensioni è quella di San Giovanni a Teduccio, nella periferia est di Napoli, che è partita a dicembre 2021 e che fornisce energia a venti famiglie del quartiere con 166 pannelli solari montati sul tetto della sede di una delle associazioni parte della comunità energetica.

166 A. CHIAPPETTA, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, 398.

167 Cfr. V. PRUDENTE, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per regioni ed enti locali?*, in *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, p. 273-305. Non è un caso, dunque, che le istituzioni europee abbiano deciso di puntare molto sulle comunità energetiche come mezzo per raggiungere più rapidamente i due obiettivi fondamentali per la transizione ecologica, ovvero la riduzione delle emissioni annuali nette di anidride carbonica del 55% entro il 2030 e il passaggio dalle fonti fossili a quelle rinnovabili, che entro lo stesso anno dovrebbero arrivare a produrre il 32% dell'energia.

168 In certi casi spetta anche al livello di governo immediatamente superiore, come la Città metropolitana o la Provincia. Si evidenzia che la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 48 del 23 marzo 2023 (relativa alla questione di legittimità costituzionale della l.r. Abruzzo n.8/2022 recante "Interventi regionali di promozione dei gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. n.6/2022"), oltre che confermare il rilevante ruolo affidato agli enti regionali nello sviluppo degli aspetti di dettaglio circa la disciplina sul funzionamento delle comunità energetiche rinnovabili, rimarca, altresì, la necessità che gli Stati membri forniscano un quadro di sostegno attraverso cui promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile e garantire che "*la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili*".

169 Ai sensi del comma 1 dell'art. 31 del D.Lgs. n. 112/98 che recita: «*Sono attribuite agli enti locali, in conformità a quanto disposto dalle norme sul principio di adeguatezza, le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia e le altre funzioni che siano previste dalla legislazione regionale*».

attraverso attività informative e promozionali adeguate, in attuazione, come detto, del principio di sussidiarietà orizzontale[170]. I suddetti enti possono sia limitarsi a mettere a disposizione i propri impianti di generazione energetica la cui produzione ecceda il fabbisogno di autoconsumo, sia creare, amministrare e manutenere le CER, promuovendone la creazione sul territorio. In alternativa, come qualsiasi altro ente locale, possono aderire ad una Comunità energetica già esistente in qualità di consumatore oltre che di *prosumer*[171].

Ma anche i cittadini possono avviare direttamente iniziative indirizzate verso la transizione ecologica, grazie ad investimenti privati, stimolando, in tal modo, nuove forme di partenariato pubblico-privato, funzionali alla realizzazione di tali importanti investimenti[172].

Le CER, insomma, rappresentano l'espressione evidente della ricerca di modelli di pluralismo attraverso cui individuare e realizzare soluzioni alternative o, per lo meno, di supporto nel perseguimento di obiettivi di particolare interesse collettivo che richiedono necessariamente sforzi ed impegno diffuso. Grazie ad azioni sinergiche di cittadini, associazioni, imprese ed istituzioni pubbliche che in esse si ritrovano, costituiscono un notevole esempio di collaborazione tra pubblico e privato, manifestazione di una dimensione effettivamente partecipata, in cui il singolo smette di essere solo consumatore ed interviene attivamente e direttamente alla tutela dell'ambiente in cui vive ed allo sviluppo della comunità cui appartiene[173].

7. *Riflessioni conclusive*

[170] A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali. Moduli e strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire la costituzione e le attività delle comunità di energia*, in *Ambientediritto.it*, 2/2022, 15.

[171] I comuni possono anche, in alternativa, mettere a disposizione i propri *asset*, dagli spazi pubblici utili agli impianti produttivi veri e propri.

[172] Tra i modelli di comunità energetiche in Italia si segnala il RECOCER, che si distingue per efficienza e che dovrebbe essere imitato per favorire la diffusione di altre comunità energetiche. Esso è nato nel 2020, in Friuli Venezia Giulia, da un progetto che ha dato vita a ben quattro comunità energetiche che producono sul loro territorio energia con molteplici benefici, sia economici - perché si generano flussi di cassa tramite gli incentivi per l'energia condivisa e la vendita dell'elettricità al mercato - sia di natura fiscale, in quanto sono previste delle agevolazioni fiscali conseguenti alla creazione di valore in termini di lavoro (dalla realizzazione di economie di scala alla creazione di asset a basso rischio per gli investimenti, passando per nuovi servizi a valore aggiunto e strumenti finanziari). L'aspetto più rilevante di tale progetto è la partecipazione delle aziende che contribuiscono significativamente al cambiamento culturale che le CER comportano.

[173] A. CHIAPPETTA, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, cit., 412.

Il quadro fin qui delineato appare piuttosto complesso e denota l'esistenza di tante norme, sia europee che nazionali, che, tuttavia, non riescono a conferire al tema della transizione ecologica una regolazione omogenea e coerente.

Nel nostro stesso ordinamento, il recepimento degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario - a volte attuato anche in ritardo - è stato spesso caratterizzato da polemiche e ripetuti cambiamenti di direzione[174] che hanno avuto delle inevitabili ripercussioni sul raggiungimento degli obiettivi.

Dunque, alla luce di quanto detto, si potrebbe sommessamente affermare che i fattori emergenziali hanno messo in luce ed accelerato un processo già da tempo in atto e sul quale si è intervenuti, soventemente, in modo occasionale, non coordinato e di cui non si è colto che l'urgenza e l'indifferibilità sono determinate dalle condizioni del nostro stesso pianeta in sofferenza, anche a prescindere da altre ed ulteriori contingenze. Pertanto, nel tentare di elaborare alcune osservazioni conclusive, non si può non partire da questo dato ed evidenziare che la complessità della situazione non dipende solo dalle conseguenze di conflitti e contrasti politici che coinvolgano, o meno, il nostro Paese.

Richiamando una metafora di Peter Hoffman, si può sostenere che le energie fossili sono paragonabili ad «*un deposito di risparmio in cui l'energia capitale viene immagazzinata*», mentre le energie rinnovabili sono come un «*conto corrente in cui si deposita il reddito energetico*»[175].

L'evoluzione normativa maturatasi in questi anni, innanzitutto ad opera dei decisori europei, ha determinato la penetrazione sempre più pregnante delle fonti rinnovabili nel mercato, grazie ad una pianificazione e ad una programmazione più efficaci rispetto al passato perché orientate al raggiungimento di obiettivi molto ambiziosi che, evidentemente, sono riusciti a dare un impulso deciso nella direzione di investire su di esse, anche nel timore, ormai dilagante, di una irreversibile alterazione climatica[176].

Il cammino affinché esse diventino le sostitute definitive delle fonti fossili è, però, oltre che lungo, anche complesso perché, specie in passato, sono state troppe le resistenze opposte sia da parte della politica che da parte delle comunità locali, restie

---

[174] L. PERGOLIZZI, *Il processo di transizione verso la promozione dell'efficientamento energetico nell'ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli impianti alimentati da fonte geotermica,* in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3/2021, 107 ss.; ma anche M. DE FOCATIIS, *Il sistema italiano tra incentivi, obblighi e contraddizioni*, in P. BIANDRINO, M. DE FOCATIIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017, 97-103.

[175] P. HOFFMAN, *L'era dell'idrogeno,* Roma, 2002, richiamato da G. COCCO, *Le fonti rinnovabili tra mito e realtà,* in G. COCCO (a cura di), *Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili,* Editoriale Scientifica, 2013, 28.

[176] Delle alterazioni climatiche si è avuta una chiara evidenza durante l'estate sia del 2022 che del 2023, in cui il pianeta è stato attraversato da estremi sbalzi delle temperature.

alla costruzione di nuove opere in particolare nel settore delle energie rinnovabili. Infatti, la realizzazione di impianti come le centrali a biomasse, quelle idroelettriche e dei parchi eolici[177], ma anche quelle nucleari[178] e quelle idroelettriche di grandi dimensioni, sono state quasi sempre osteggiate, probabilmente a causa del timore che si potessero verificare nuovamente episodi drammatici della portata, ad esempio, del disastro del Vajont[179], ma anche a causa di quella che viene definita la "sindrome N.I.M.B.Y."[180], per cui ci si oppone alla realizzazione di qualsiasi costruzione o opera per il solo fatto che essa possa avere un impatto rilevante sul proprio territorio - magari sul paesaggio - mentre, invece, non ci si opporrebbe affatto se la stessa costruzione venisse realizzata in un luogo diverso.

Tale atteggiamento è senz'altro frutto dello scarso coinvolgimento delle popolazioni locali, che interagiscono poco con le istituzioni; ma, purtroppo, è anche frutto di non correttezza delle informazioni, assunte in maniera impropria a causa, forse, della facilità con cui le si può apprendere oltre che della altrettanta facilità con cui esse possano essere false, laddove, invero, necessiterebbero di essere verificate alla fonte.

Se, già da tempo, si fosse maturato un più pregnante dialogo sociale su tali tematiche, fatto di consultazioni adeguate, informate e continuative, e fossero state attuate più azioni finalizzate anche alla differenziazione dei nostri fornitori di gas, la crisi che è scaturita dal conflitto non avrebbe, probabilmente, avuto i risvolti drammatici che, invece, ci sono stati. Purtroppo, però, ciò non è stato e, allora, diviene più che mai necessario andare in controtendenza rispetto al passato, puntando, innanzitutto, ad

---

[177] Rispetto a questi ultimi, come già evidenziato, si è sviluppato un nutrito contenzioso amministrativo in merito, prevalentemente, alla individuazione dei criteri di comparazione fra l'interesse paesaggistico e gli ulteriori interessi pubblici coinvolti nel procedimento di realizzazione dell'impianto. Cfr. G. M. CARUSO, *Fonti energetiche rinnovabili,* in G. ROSSI, (a cura di), *Diritto dell'ambente,* Giappichelli, 2017, 408-424.

[178] Tra il 2008 ed il 2011, infatti, il governo italiano ha promosso un tentativo di ritorno al nucleare attraverso l'emanazione dell'articolo 25 della Legge 99/2009 contenente la delega al governo in materia nucleare. In attuazione di esso è stato emanato il D.Lgs. 31/2010, contenente "*Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico*" che, però, anziché riuscire nel tentativo di rilancio del nucleare è stato, invece, arrestato sia dalla Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità della normativa introdotta, sia dall'esito referendario proposto agli italiani nel mese di giugno 2011. Cfr. G. PIZZANELLI, *Il tentativo di ritorno al nucleare in Italia,* in G. COCCO, *Le fonti rinnovabili tra mito e realtà,* in G. COCCO (a cura di), *Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili,* Editoriale Scientifica, 2013, 163 ss.

[179] Si tratta del disastro che si è verificato il 9 ottobre 1963, quando una frana precipitò nelle acque del bacino alpino realizzato con l'omonima diga nel neo-bacino idroelettrico artificiale del torrente Vajont, nella valle omonima al confine tra Friuli-Venezia Giulia e Veneto. La tracimazione dell'acqua provocò l'inondazione e la distruzione degli abitati del fondovalle veneto, con un numero impressionante di morti. Solo dopo la costruzione della diga, purtroppo, si scoprì che i versanti avevano caratteristiche morfologiche (incoerenza e fragilità) tali da non renderli adatti ad essere lambiti da un serbatoio idroelettrico.

[180] Acronimo che sta per *Not in my back yard*, ovvero, alla lettera, "non nel mio cortile".

una maggiore sensibilizzazione e partecipazione alle tematiche ambientali, da attuarsi anche grazie allo strumento della *governance*[181], ovvero attraverso la collaborazione responsabile e basata sui principi dell'integrazione e della pianificazione strategica tra gli organi politici e legislativi degli Stati e dell'Unione, da un lato, e i cittadini e le imprese dall'altro, al fine di realizzare uno sforzo compatto da parte dell'intera società civile nel perseguimento degli obiettivi di cui si è finora detto[182].

La *governance,* infatti, contribuisce a rendere maggiormente democratiche le scelte in materia ambientale, grazie anche ai già citati tre pilastri della Convenzione di Aarhus[183], attualmente riconosciuti come diritti che devono essere rispettati, pena la possibilità per il cittadino di ricorrere in giudizio. Del resto, l'obiettivo che, fin dalla sua entrata in vigore, si è inteso conseguire con tale Convenzione è stato proprio quello di rendere l'azione della pubblica amministrazione non solo più trasparente, ma anche sempre più aperta alle istanze del cittadino, nella consapevolezza che quanto maggiori sono le informazioni a disposizione di questi, tanto maggiore sarà la possibilità che decida consapevolmente e che acquisisca un peso nelle decisioni assunte a livello politico «*a tutela del proprio diritto a vivere in un ambiente che rispetti il proprio benessere e la propria salute*[184]».

Tuttavia, sebbene la partecipazione dei cittadini rappresenti un imprescindibile presupposto, è proprio di costoro che si registra, spesso, la maggiore distanza dalle questioni ambientali, la quale, a sua volta, diviene ostacolo non solo rispetto all'adeguata comprensione delle problematiche connesse all'ambiente ed ai cambiamenti climatici, ma anche alla stessa concreta attuazione delle politiche nazionali elaborate in merito.

È di fondamentale importanza, dunque, che tutti e tre i pilastri possano concretamente attuarsi ed è proprio a tale fine che, di recente, la Convenzione è stata modificata tramite il Regolamento n. 1767/2021, per accrescere la loro tutela,

---

[181] In materia di *governance* dell'Unione dell'energia la disciplina è contenuta nel Regolamento (UE) 2018/1999 che ribadisce che il principale obiettivo del meccanismo di *governance* è quello di «*consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica*» (Considerando (18). *Ex multis,* in tema di *governance,* si rinvia ad A. MARTINELLI, *La democrazia globale. Mercati, movimenti e governi*, Milano, 2008, pp. 128 ss.; L. AMMANNATI, *La governance dell'economia*. *Variazioni sul modello della rete*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2018.

[182] Si rinvia, sul punto, *ex multis,* a R. MICCU', M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle* Energy communities: *tra* governance *dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale,* cit.

[183] E cioè la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'accesso alle informazioni e l'accesso alla giustizia.

[184] R. TITOMANLIO, *Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale"*, cit., 594.

superando le criticità che si sono manifestate nel tempo[185], in particolare rispetto al terzo di tali pilastri, ovvero quello dell'accesso alla giustizia in materia che, se fosse maggiormente utilizzato, consentirebbe pure di recuperare fiducia nei confronti dell'amministrazione[186].

Alla luce di quanto fin qui detto, grazie ad una maggiore *governance* ed un maggiore coinvolgimento delle popolazioni locali, ad un aumento degli investimenti - tramite nuove forme di partenariato pubblico-privato - resi più agevoli dalle misure di semplificazione delle procedure[187], ad un'attività di iniziativa economica orientata a favore dell'ambiente e, infine, al supporto di una cultura ed un impegno civici di settore, forse si potrebbe riuscire a raggiungere i due obiettivi che sono al centro del principio di sviluppo sostenibile, vale a dire, da un lato, affrontare e superare l'emergenza climatica e, dall'altro, non diminuire il livello di produzione energetica, conservando la qualità dell'ambiente anche per le generazioni future e responsabilizzando la collettività a farsi carico di esso che rappresenta non solo un diritto fondamentale, ma anche un dovere di solidarietà politica, economica e sociale ai sensi dell'art. 2 Cost.[188].

---

[185] Specificamente il Comitato per l'osservanza della Convenzione di Aarhus - il *Compliance Comittee* - ha evidenziato che l'UE non ha rispettato gli obblighi previsti dal Trattato, in quanto la legislazione dell'UE e la giurisprudenza delle Corti europee sarebbero state di ostacolo all'accesso alla giustizia per le persone e le ong in materia ambientale. Sul tema, R. TITOMANLIO, *Il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di "atto amministrativo nell'ambito del diritto ambientale"*, cit., 600.

[186] La fiducia - divenuta oggetto di ampi dibattiti da parte della dottrina a seguito della recente consacrazione quale principio ispiratore nell'ambito del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. 36/2023) - deve sussistere prima ed a prescindere dall'esito di un intervento positivo dell'amministrazione, o della sua richiesta, come sostenuto anche dal Consiglio di Stato in una recente pronuncia della II sezione (la n. 2009 del 27/2/2023), in tema di investimenti da fonti di energia alternative. Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, volto ad implementare il consumo di elettricità prodotta da fonti di energia rinnovabile, il Supremo Consesso rimarca, infatti, la necessità di creare un quadro di stabilità a lungo termine di cui le imprese hanno bisogno, per effettuare investimenti razionali e sostenibili, di certezza per gli investitori e, appunto, di fiducia degli stessi. Cfr. R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici,* in *Federalismi.it*, 17/2023, 270-280; in tema di fiducia, sia consentito, inoltre, anche un richiamo a B. N. ROMANO, L'inattesa evoluzione della buona fede: la "fiducia" nel nuovo Codice dei Contratti. Prime riflessioni, in *Nuove autonomie, Riv. quadr. dir. pubbl*., Saggi, 2/2023, 765-799.

[187] Un ruolo importante in tema di investimenti e, quindi, di attività di iniziativa economica finalizzata ad una effettiva transizione ecologica, potrebbe essere svolto proprio dal riformato art. 41 Cost., che prevede una programmazione di carattere generale e industriale indirizzata e coordinata a fini ambientali. Si veda al riguardo F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit., 789 ss.; con riguardo, invece, agli incentivi rispetto alla produzione di energie rinnovabili si veda E. TRAINA, *Inventivi alla produzione di energie rinnovabili, poteri amministrativi e legittimo affidamento nella giurisprudenza,* in *federalismi.it,* 13/2023, 185-204.

[188] G. DI FIORE, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, cit.