

VALENTINA MISCIA
*Dottoranda di ricerca in International Law and Economics
nell'Università Bocconi di Milano*
VALERIO LUBELLO
*Dottorando di ricerca in Istituzioni e politiche comparate
internazionali ed europee nell'Università di Teramo*

IL “FEDERALISMO ENERGETICO”.
FONTI RINNOVABILI E POTESTÀ REGIONALI
DOPO IL D.LGS. 28/2011 *

SOMMARIO: 1. La legislazione europea in materia di energie rinnovabili e il suo recepimento nell'ordinamento italiano. – 2. Riparto di competenze e potestà regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 3. I profili autorizzatori degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. – 4. Il ruolo delle politiche regionali in materia di energie rinnovabili: conclusioni.

1. La legislazione europea in materia di energie rinnovabili e il suo recepimento nell'ordinamento italiano

Discutere di energia oggi, in Europa e negli Stati membri, fino alle autonomie territoriali, significa in larga parte discutere di energie rinnovabili¹. La politica energetica europea – originariamente per il tramite di competenze indirette, quali la tutela della concorrenza ed il funzionamento del mercato interno – ha preso le forme di atti normativi vincolanti fin dalla c.d. prima generazione di direttive², che hanno provveduto ad

* I paragrafi 1 e 3 sono di Valerio Lubello, i paragrafi 2 e 4 di Valentina Miscia.

¹ Per la rilevanza delle rinnovabili nel “discorso” energetico, L. SALOMONI, *Il ruolo delle Regioni nella disciplina del settore energetico*, in C. BUZZACCHI (cur.), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, Giuffrè, 2010, 50 ss. nonché B. Pozzo, *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, Giuffrè, 2009. La definizione di “energia rinnovabile” utilizzata è contenuta nel d.lgs. 387/2003, che indica come tale l'energia prodotta dalle fonti eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

² Direttiva 1996/92/CE (creazione del mercato interno dell'energia elettrica); direttiva 1994/22/CE (regimi autorizzatori per la prospezione, la ricerca e la coltivazione di idrocarburi); direttiva 1998/30/CE (adozione di norme comuni per il mercato del gas naturale); N. ARCADI, *Energia*, in M.P. CHITI, G. GRECO (cur.) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 1007 ss.

un graduale mutamento del modello di industria energetica europea³. In seguito, la crescente attenzione nei confronti del bene ambiente ha condotto ad una fase normativa caratterizzata da una forte attenzione alla sostenibilità ambientale del sistema energetico; è così seguita una seconda generazione di direttive, in cui l'elemento della tutela ambientale ha trovato espressa tutela⁴. Nel 2006 il Libro verde *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, nell'individuare gli obiettivi della politica energetica europea, ha contribuito a segnare l'importanza del concetto di sviluppo sostenibile⁵, che svolge un ruolo fondamentale nella composizione degli interessi che insistono sulla produzione e sul consumo di energia prodotta da fonti rinnovabili, quale elemento di sintesi dell'antagonismo originario fra ambiente ed energia⁶. Mentre sul fronte dell'apertura dei mercati dell'elettricità e del gas veniva approvata la c.d. terza stagione di direttive⁷, nel 2007 la Commissione adottava il

³ M. MARTELLINO, *L'incidenza del sistema elettrico inglese sul processo di liberalizzazione dell'Energia elettrica nella Comunità Europea*, in «Rass. giur. energia elettr.», 1997, 808; G. TELESE, *La liberalizzazione del mercato elettrico in alcuni Paesi comunitari: aspetti generali e tendenze recenti*, in L. AMMANNATI (cur.), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, Giuffrè, 2005. Più in generale, per gli aspetti relativi alla liberalizzazione del settore elettrico, ex multis G. GENTILE, *Energia*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2001; E. GRIPPO, F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Cedam, Padova, 2008; G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. Cassese (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003; N. AICARDI, *Energia*, in M.P. CHITI, G. GRECO (cur.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007; D. SORACE, *Il modello di regolazione dell'energia: profili generali*, in F. DONATI (cur.), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2007; G. TELESE, *Il mercato dell'energia elettrica in Italia dalla nazionalizzazione alla graduale apertura della concorrenza*, in L. AMMANNATI (cur.), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella regolazione dell'energia*, cit.

⁴ Direttiva 2003/54/CE e Direttiva 2003/55/CE che, in continuità con i primi interventi normativi, hanno ulteriormente aperto i mercati dell'elettricità e del gas naturale, prevedendo più accentuati meccanismi di *unbundling*. Per una rassegna del quadro normativo, B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in «Riv. giur. amb.», 2009, 841 ss.

⁵ Il riferimento è alla nozione di sviluppo sostenibile per come introdotta e sviluppata a partire dal c.d. "Rapporto Brundtland" e nell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo. In tema F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, ESI, 2010, 7-16; L. DELL'AGLI, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in «Riv. giur. ambiente», 2007, 713 ss. (ove si discute della possibilità di riconoscere il diritto di accesso ai servizi energetici come diritto umano).

⁶ G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, cit., 243 (cfr. artt. 3-*quater* e 3-*quinqies* del d.lgs. 152/2006). Sul ruolo della giurisprudenza costituzionale, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 215 ss., ove se ne sottolinea il ruolo di titolo di legittimazione per l'intervento legislativo statale, con la "copertura" costituzionale dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. e dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

⁷ Con la terza generazione di direttive – Direttiva 2009/72/CE e Direttiva 2009/73/CE –

“Pacchetto energia-clima”, contenente proposte finalizzate alla limitazione degli effetti negativi dei cambiamenti climatici, fissando contestualmente l’obiettivo del c.d. “20-20-20”⁸, emblema oggi delle strategie energetiche europee.

A valle di tale molteplici indirizzi ed atti normativi si colloca nel 2009 l’adozione del Trattato di Lisbona, che fa proprio il c.d. “approccio integrato”, e gli obiettivi di sicurezza, competitività e sostenibilità dell’approvvigionamento energetico, che da questo momento trovano il proprio riconoscimento nella fonte europea di massimo rango. L’energia è indicata tra le materie di competenza concorrente di Unione Europea e Stati membri (art. 4, t.f.u.e.), i cui obiettivi sono enucleati (art. 194, t.f.u.e.⁹) di energia prodotta da fonte rinnovabile sul totale nella garanzia del funzionamento del mercato dell’energia e dell’approvvigionamento energetico, nella promozione del risparmio energetico e dello sviluppo delle energie rinnovabili, nella promozione dell’interconnessione delle reti energetiche. Detti obiettivi dovranno inoltre essere perseguiti nel “quadro dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno”, tenendo conto dell’“esigenza di preservare e migliorare l’ambiente”. Il tema dell’energia prodotta da fonti rinnovabili appare così di cruciale importanza in quanto in grado di incidere su tutti i fronti della politica energetica europea; si pensi alla riduzione delle emissioni di gas serra (il 65% delle emissioni su scala globale è legata ai processi di produzione e utilizzo di energia), alla sicurezza energetica (attraverso la promozione di un diverso *mix* energetico), e allo sviluppo dei mercati dell’energia, degli impianti di generazione, e del lavoro.

Due risultano essere gli atti normativi europei di fondamentale importanza. Innanzitutto, la Direttiva 2001/77/CE per la promozione e la diffusione nel mercato elettrico di energia prodotta da fonti rinnovabili, il primo atto europeo organico in materia, che costituisce una buona sintesi dell’approccio in materia di politiche energetiche. Questa ha promosso la creazione di un sistema di incentivazioni stabile, e di un correlativo quadro rego-

si è tentato di raggiungere il *full ownership unbundling*, la piena separazione tra i soggetti detentori della proprietà della rete e i soggetti che detengono un ruolo commerciale come produttori e distributori; A. CHECCHI, *La politica energetica dell’Unione Europea*, in *Dossier del Servizio studi Affari internazionali*, 2009, in www.senato.it.

⁸ Espressione che fa riferimento agli obiettivi di: *a*) riduzione delle emissioni di CO₂ del 20% rispetto al 1990; *b*) aumento dell’efficienza energetica pari al 20% del consumo totale di energia primaria; *c*) incremento della percentuale complessiva delle energie rinnovabili a circa il 20% del consumo totale dell’Unione europea.

⁹ Al Titolo XXI “Energia”, nella parte terza del t.f.u.e., “Politiche dell’Unione e azione interna”.

latorio trasparente, pur non provvedendo a fissare in capo agli Stati membri obiettivi vincolanti circa il consumo di energia da fonte rinnovabile¹⁰. Con l'adozione del secondo atto, la Direttiva 28/2009/CE, la normativa europea in materia di fonti rinnovabili è divenuta vincolante con riferimento agli obiettivi ivi previsti; gli Stati membri sono obbligati al raggiungimento di obiettivi nazionali secondo la logica del *burden sharing* (all'Italia è attribuito l'obiettivo del 17%¹¹), in modo tale che l'Unione possa raggiungere, nel 2020, in coerenza con quanto prospettato nel "Pacchetto energia-clima", il *target* aggregato del 20% di energia prodotta da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia¹².

In tale quadro normativo, particolare importanza assumono gli obiettivi intermedi¹³ fissati dagli Stati membri all'interno del Piano di Azione Nazionale (PAN), un importante strumento introdotto con la Direttiva 28/2009/CE. Qualora uno Stato membro dovesse discostarsi dalla traiettoria indicata per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello europeo, indicati nel PAN, è prevista l'attivazione di procedure di dialogo con la Commissione, tese all'adozione di "piani di rientro"¹⁴. Per quanto riguarda l'Italia, il Piano di Azione Nazionale merita un giudizio complessivo sostanzialmente positivo¹⁵. Esso assume quali (ambiziosi) obiettivi

¹⁰ Entro il 2010, infatti, gli Stati membri avrebbero dovuto raggiungere, singolarmente, "obiettivi indicativi nazionali", insieme ad un "obiettivo indicativo globale" (obiettivo consistente nel portare al 12% la quota di fonti rinnovabili sul consumo totale di energia e al 22,1% la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili; il carattere non vincolante di tale obiettivo faceva sì, peraltro, che il mancato raggiungimento degli stessi non comportasse alcuna sanzione).

¹¹ La quota viene calcolata a partire da un 5,5% fisso, al quale si aggiunge una quota nazionale calcolata con riferimento al PIL.

¹² Aspetti di fondamentale importanza per la produzione di energia da fonti rinnovabili sono la questione dell'accesso alle reti per i produttori di energia ottenuta da fonti rinnovabili (che deve essere prioritario o almeno garantito; fermo ciò, la competenza per regolare il diritto d'accesso alle reti rimane tuttavia in capo ai regolatori nazionali); la necessaria priorità nel dispacciamento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili; la possibilità di ripartire i costi della rete fra produttore e distributore; *infra*, par. 4.

¹³ Sul punto A. BIANCARDI, M. MINOZZI, *L'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili per la generazione elettrica: strategie comunitarie, politiche nazionali e ruolo delle regioni*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (cur.), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, Il Mulino, 2009.

¹⁴ La Commissione può emettere raccomandazioni nei confronti degli Stati inadempienti, rendendo gli obiettivi intermedi, che hanno scadenza biennale (pur non essendo vincolanti), un valido strumento per il monitoraggio del graduale procedere degli Stati membri. Gli Stati devono indicare modalità e scadenze con cui intendono raggiungere gli obiettivi nazionali, ed esplicitare le strategie di politica energetica e i modi con cui regolare i profili connessi alla diffusione delle energie rinnovabili.

¹⁵ Una bozza del PAN è stata presentata il 14 giugno 2010, e posta in consultazione fino

di lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, la riduzione dei costi di energia per le imprese ed i cittadini, la riduzione dell'emissione di gas clima-alteranti con finalità di tutela ambientale, il miglioramento della competitività dell'industria manifatturiera, la promozione di filiere tecnologiche innovative, lo sviluppo sostenibile. Tali obiettivi dovranno essere raggiunti attraverso l'opportuna interazione fra *governance* istituzionale (e segnatamente il coordinamento fra la politica energetica e le altre politiche, la condivisione di obiettivi con le Regioni, l'armonizzazione legislativa) e politiche settoriali. Il PAN interagisce con il quadro della regolazione nazionale in materia, i cui primi *input* significativi risalgono al d.lgs. 79/1999 che, nel riformare il settore elettrico nazionale¹⁶, ha introdotto l'obbligo, a carico dei produttori di energia elettrica da fonti non rinnovabili, di immettere nel sistema elettrico nazionale una quota di elettricità prodotta da fonti rinnovabili, la cui determinazione quantitativa si è evoluta nel tempo¹⁷. Se è dal 1982 che a Regioni ed enti locali è stata attribuita la possibilità di sviluppare un'autonomia politica di incentivazione al risparmio energetico e alle fonti rinnovabili¹⁸, è con l'intervento della l. 59/1997 (Bassanini uno) e del d.lgs. 112/1998 che alle Regioni sono state attribuite numerose funzioni amministrative in materia di energia. L'attenzione nei confronti dell'argomento, già accresciuta con la l. 239/2004 (c.d. "legge Marzano", che ha dichiarato l'incremento dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili come un obiettivo di politica energetica nazionale), culmina con la norma-

al 29 giugno 2010, momento in cui è stata trasmessa alle competenti autorità europee. Trattandosi di un atto di programmazione, sarà l'effettiva realizzazione degli impegni presi a rappresentare l'elemento rilevante a livello di *policy*.

¹⁶ Una sensibilità del legislatore era stata già manifestata a partire dalle l. 9/1991 e l. 10/1991, con cui il Governo dotava il Paese di un Piano Energetico Nazionale, riconoscendo la necessità di sviluppare delle forme di energia alternative a quelle tradizionali. Seppure i riferimenti alla necessità di uno sviluppo nell'uso delle energie rinnovabili fosse chiaro, mancava tuttavia una vera e propria strategia energetica nazionale. È a partire dalla delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE n.137/98 che si è riconosciuto alle energie rinnovabili un ruolo in relazione alla necessità di riduzione delle emissioni di gas serra.

¹⁷ Questa dovrà continuare ad essere aggiornata tramite provvedimenti presi di concerto fra Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente, sentita la Conferenza unificata. La quota, fissata dapprima al 2%, per gli ultimi anni è stata quantificata come segue: a) 2007: 3,80%; b) 2008: 4,55%; c) 2009: 5,30%; d) 2010: 6,05%; e) 2011: 6,80%; f) 2012: 7,55%.

¹⁸ L. 308/1982, "Norme sul contenimento dei consumi energetici, lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e l'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi".

tiva di attuazione della Direttiva 2009/28, per la quale la legge comunitaria per il 2009 (l. 96/2010) ha delegato il Governo alla predisposizione della necessaria normativa di attuazione¹⁹, che nel momento in cui si scrive è nella fase conclusiva (per i profili fondamentali del decreto legislativo, *infra*, par. 2 e par. 3).

In generale, quanto si evince già da una prima analisi è una complessa *multilevel governance*²⁰ della materia, soggetta a plurime tensioni, rappresentate dalla sempre più penetrante allocazione delle competenze in materia di politica energetica a livello europeo, e dal forte legame con il territorio che la produzione di energia da fonti rinnovabili comporta. Circostanze giuridiche e tecniche danno luogo ad un'inedita complessità verticale, che si interseca con un'altrettanto significativa complessità orizzontale nei rapporti fra pubbliche amministrazioni interessate e i soggetti privati²¹.

Se il “federalismo energetico” sembra per alcuni versi ancora solo un'espressione giornalistica, priva di riscontro normativo letterale, certo è che in tale descritta complessità le Regioni svolgono un ruolo tutto particolare, quali unità territoriali di riferimento per il dispiegamento degli effetti della realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché di imprescindibile centro di composizione degli interessi.

2. Riparto di competenze e potestà regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Un'analisi del ruolo delle autonomie regionali in relazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili deve prendere le mosse da un'a-

¹⁹ L'ambito di esercizio della delega attiene, fra l'altro, alla semplificazione dei procedimenti di autorizzazione e di esercizio degli impianti, alla realizzazione di sistemi di accumulo e reti intelligenti, all'introduzione di misure finalizzate alla cooperazione dei diversi livelli di governo e al trasferimento fra le Regioni di quote di produzione di energia, all'adeguamento e potenziamento del sistema generale di incentivazione (*infra*, par. 2 e par. 3).

²⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (cur.), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, Giappichelli, 233.

²¹ I principali problemi sono stati sintetizzati nel *deficit* della bilancia energetica nazionale e nell'incertezza negli approvvigionamenti energetici; nei vincoli giuridici derivanti dagli ordinamenti internazionale ed europeo; nell'articolazione complessa delle competenze legislative e amministrative nell'ordinamento interno; B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 229.

nalisi del riparto di competenze fra Stato e Regioni, alla luce delle disposizioni costituzionali e dell'interpretazione di esse data dalla Corte.

Già in vigenza del testo costituzionale precedente alla l. cost. 3/2001, alle Regioni era riconosciuta una serie di competenze in materia²², precisate dall'attività interpretativa della Corte, il cui intervento si era reso necessario in ragione della sensibilità della materia, e dei caratteri propri degli interessi pubblici coinvolti²³. Nonostante l'attribuzione delle competenze in materia energetica allo Stato, la Corte aveva riconosciuto la possibilità per le Regioni di realizzare, in relativa autonomia, politiche di incentivazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili (Corte cost. 308/1982). Dal punto di vista della sistematica delle competenze, la Corte aveva già riconosciuto che "il settore dell'energia incide su altri diversi settori sociali ed economici, di sviluppo produttivo e di benessere in genere, alcuni dei quali ricompresi nella sfera di competenza delle regioni o delle province autonome in relazione alle materie di loro spettanza" (Corte cost. 483/1991); considerando ammissibile l'intervento regionale nella misura in cui questo incidesse su ambiti correlati e complementari alla materia dell'energia propriamente intesa.

La riforma del Titolo V ha visto l'inserimento nel novero delle materie di competenza concorrente *ex art. 117, comma 3 Cost. del titolo "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*²⁴. Accantonata l'ipotesi interpretativa secondo cui la produzione di energia da

²² In tal senso disponevano, fra l'altro, la l. 308/1982, la l. 10/1991 (artt. 5, 9 e 12), e il d.lgs. 112/1998 (artt. 28, 30 e 31), che attribuivano alle Regioni numerose funzioni in materia di energia, lasciando alla competenza statale gli aspetti di rilievo nazionale relativi a ricerca, produzione, trasporto, distribuzione, programmazione e progettazione. Per un'analisi della disciplina precedente alla riforma costituzionale del 2001 si rinvia, tra gli altri, a B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 235 ss.; G. LOMBARDI, *L'energia rinnovabile: prospettive, riflessioni e percorsi per una riforma costituzionale*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (cur.), *La sfida dell'energia pulita*, Bologna, il Mulino, 2009, 197 ss.; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia 'energia'*, in D. FLORENZANO, S. MANICA (cur.), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Università degli Studi di Trento, 2009, 6 ss.; F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (cur.), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, cit., 35 ss.

²³ Un primo (e anticipatore) intervento risale a Corte cost. 13/1964, in cui si sosteneva che la competenza statale in materia di distribuzione energia elettrica costituisse un postulato del carattere essenziale che il settore recava per lo sviluppo economico del Paese.

²⁴ Diverse critiche sono state sollevate rispetto a tale scelta legislativa, con riferimento alla formulazione stessa del titolo di competenza, tacciata di non esaustività, nonché di imprecisione tecnica nell'utilizzo dei termini; S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in «Rass. giur. energia elettr.», 2002, 497 ss.; C. SCARPA, *Titolo V e politica energetica: per favore, riformiamo la riforma*, in «Mercato, concorrenza, regole», 2002, 389

fonti rinnovabili potrebbe essere ricondotta *tout court* al titolo di competenza *ex art.* 117, comma 2, lett. s) Cost. (tutela dell'ambiente)²⁵, occorre procedere ad un'esegesi del titolo di competenza citato con riferimento all'energia prodotta da fonti rinnovabili.

È opportuno premettere che sembrano essersi in gran parte avverate le previsioni di chi, sulla base dell'esperienza comparata, prevedeva che da un riparto delle competenze di tipo concorrente dovessero scaturire tre ordini di effetti: incertezza normativa, aumento del contenzioso, continua attività legislativa²⁶. La giurisprudenza costituzionale reca traccia della costante tensione fra volontà di decentramento e coinvolgimento delle autonomie territoriali da un lato, ed esigenze di uniformità della regolazione dall'altro; tensioni che si uniscono alle criticità derivanti dal processo di liberalizzazione che ha condotto alla creazione di soggetti incaricati della gestione delle reti che, insieme alle autorità di regolazione nazionale, hanno progressivamente sostituito i soggetti pubblici tradizionalmente competenti²⁷. A tale proposito, è stato sostenuto che i rapporti fra Stato e Regioni siano oggi per le energie rinnovabili “molto meno difficili che per le energie tradizionali”²⁸; si può concordare con questa tesi per la circostanza che le energie rinnovabili, postulando in larga parte uno sviluppo secondo un modello di generazione distribuita²⁹, riducono per certi versi la rilevanza dei problemi legati alle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia; non sembra, tuttavia, che queste circostanze siano conclusive, ed abbiano avuto influenza decisiva nel ridimensionamento del contenzioso fra Stato e Regioni³⁰.

Una ricostruzione del titolo di competenza “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” è stata tentata in Corte cost.

ss.; G. LOMBARDI, *L'energia rinnovabile: prospettive, riflessioni e percorsi per una riforma costituzionale*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (cur.), *La sfida dell'energia pulita*, cit., 201 ss.

²⁵ F. NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in «Dir. economia», 2004, 367 ss.

²⁶ Il riferimento è all'esperienza statunitense; R.J. PIERCE JR., *Effects of the new Italian Constitution on electricity regulation: lessons from the U.S. experience*, in «Rass. giur. energia elett.», 2002, 504.

²⁷ F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, cit., 37.

²⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 242.

²⁹ Caratterizzata da un alto numero di impianti di dimensioni ridotte, situati in prossimità o in corrispondenza dei centri di consumo dell'energia medesima; da alcuni indicata come “a maglie strette”, in contrapposizione ad un modello di generazione e distribuzione “a maglie larghe”, caratterizzato da un numero inferiore di impianti di dimensione superiori, connessi da reti di distribuzioni più grandi; B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 242.

³⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 242.

307/2003, in cui la Corte, nel decidere a proposito delle grandi infrastrutture energetiche, ha affermato che le competenze regionali possano essere limitate da interessi generali, da tutelarsi da parte dello Stato. Tale sentenza, letta da alcuni come un significativo “spostamento verso il centro dei poteri normativi e amministrativi”³¹, solleva una serie di interrogativi, quali ad esempio se si possa dedurre *a contrario* che nel caso di impianti di dimensioni tali per cui la realizzazione non coinvolga interessi nazionali i legislatori regionali possano soprassedere ai principi fissati dal legislatore statale; quali siano i criteri per stabilire il coinvolgimento di interessi di rilevanza nazionale; quali deroghe siano eventualmente concesse al legislatore. Tali interrogativi, se rapportati agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, mostrano la criticità insita nell’individuare *ex ante* limiti di potenza oltre i quali ritenere comprovata l’esistenza di interessi nazionali sovraordinati agli interessi regionali³²; è nella prospettiva della generazione distribuita che si coglie come difficilmente la dimensione degli impianti possa fungere da utile criterio di riparto di competenze e di determinazione della sussistenza di interessi statali (*infra*, par. 3).

La Corte, dopo aver tenuto indenne da censura costituzionale le previsioni legislative nazionali rispondenti all’esigenza di “assicurare uniformità e continuità” nelle reti di distribuzione dell’energia elettrica (Corte cost. 336/2005), ha chiarito la nozione di “politica energetica nazionale”, ritenendola riconducibile all’intero “settore energetico”, indicato in particolare dalla l. 239/2004, a propria volta collegato alla nozione contenuta all’art. 117, comma 3 Cost. (Corte cost. 383/2005). La Corte legittima una nozione omnicomprensiva di settore energetico; le disposizioni legislative statali in materia possono legittimamente riguardare la politica energetica nazionale, mentre le funzioni amministrative verrebbero a dipendere dalle esigenze unitarie emergenti nel territorio nazionale. La Corte ha precisato come gli impianti per la produzione di energia, pur incidendo sull’assetto territoriale delle realtà locali, non possano essere ricondotti alla materia “governo del territorio” o “urbanistica”, alla luce del fatto che, pur in presenza di un impatto territoriale, sarebbe necessario individuare le competenze in base agli “interessi pubblici sottesi” alle attività considerate³³, dovendo così escludere, del pari, la possibilità di ricondurre tali materie ai titoli di competenza esclusiva

³¹ F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, cit., 43.

³² Come se impianti di potenza poco inferiore non ponessero gli stessi problemi ed interrogativi; F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, cit., 54.

³³ La ricostruzione della Corte è legata (non all’elemento materiale rappresentato dall’in-

statale “sicurezza e ordine pubblico” (art. 117, comma 2, lett. *h*) Cost., e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.). L’esclusione da parte della Corte di un titolo di competenza residuale relativo all’assetto locale del sistema energetico (che, seppure può rilevare a livello amministrativo, non potrebbe invece costituire autonoma materia legislativa³⁴) deve essere integrato con un ampio numero di considerazioni legate all’interazione del settore energetico con altri titoli di competenza (*infra* nel paragrafo). La Corte ha poi considerato le esigenze di unità nazionale nella determinazione dei criteri tecnici legati alla trasmissione e distribuzione dell’energia elettrica, che non possono essere imposti dalle Regioni in modo da produrre una diversificazione della rete di distribuzione dell’energia elettrica (Corte cost. 103/2006)³⁵. Profili di legittimità relativi all’art. 119 Cost. sono emersi nel momento in cui la Corte ha sindacato la possibilità per lo Stato di finanziare interventi in materia energetica; la Corte ha risolto in questo caso la questione in riferimento alle modalità, sostenendo la necessità di valorizzare il principio di leale collaborazione, in particolare nelle forme dell’intesa “forte” (Corte cost. 168/2008).

L’impressione generale – a prescindere da casi recenti in cui la Corte sembra piuttosto avallare una valutazione caso per caso (Corte cost. 339/2009) – è quella di una preponderanza, all’interno del titolo di competenza considerato, di attribuzioni statali, talora giustificate dalle specifiche caratteristiche tecniche che il settore reca, talora dalla necessità di considerare i molteplici interessi legati alla produzione di energia elettrica, in particolare da fonte rinnovabile.

La giurisprudenza costituzionale ha così progressivamente disegnato la cornice interpretativa del composito apparato legislativo a cui le Regioni hanno nel tempo dato vita in materia³⁶, e che interessa principal-

cidenza sul territorio, ma) all’elemento funzionale rappresentato dalla molteplicità di interessi pubblici.

³⁴ La decisione della Corte è stata sintetizzata nel senso che se la dimensione locale del sistema energetico può fungere da base per l’intervento regionale, non può assumere i profili di autonoma competenza legislativa; C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 31.

³⁵ La Corte aggiunge che, in tema di localizzazione degli impianti, Regioni ed enti locali possano regolare l’utilizzo del territorio nel rispetto delle esigenze nazionali; sulla declinazione di tale impostazione (che lascia aperta la questione della legittima individuazione delle esigenze statali) *infra*, par. 3.

³⁶ Le Regioni hanno emanato numerose disposizioni in materia, di cui si riportano di seguito le principali; Abruzzo (l.r. 5/2006, d.g.r. 529/2008, d.g.r. 760/2008, d.g.r. 470/C/2009 –

mente la definizione degli obiettivi di politica energetica, la regolazione e la promozione dell'efficienza energetica, nonché l'approvvigionamento e la distribuzione dell'energia elettrica. Altrettanto rilevanti sono gli strumenti di pianificazione ambientale ed energetica, le disposizioni sull'allocazione delle funzioni amministrative proprie delle Regioni (insieme alla disciplina del decentramento a favore degli enti locali), le linee di promozione della liberalizzazione del mercato, gli indirizzi per la valutazione relativa alla sostenibilità degli impianti per la produzione di energia. Per quanto riguarda in particolare le fonti rinnovabili, le Regioni sono intervenute con una serie di disposizioni volte a coprire diversi aspetti settoriali e tecnici, fra cui quelli legati ai procedimenti amministrativi per la produzione di energia da fonte eolica e fotovoltaica (*infra*, par. 3)³⁷. Un ruolo peculiare è svolto dai Piani energetici e ambientali regionali (PEAR), strumenti introdotti con la l. 10/1991³⁸, seguita nel 2001

PER), Basilicata (l.r. 9/2007, l.r. 1/2010 – PIEAR), Calabria (d.c.r. 315/2005 - PEAR, d.g.r. 248/2005, d.g.r. 250/2005, reg. 3/2008, l.r. 42/2008), Campania (d.g.r. 283/2006, d.g.r. 475/2009 – proposta di PEAR, d.g.r. 500/2009), Emilia-Romagna (d.c.r. 315/2005, d.c.r. 141/2007 – PEAR, d.g.r. 1255/2008), Friuli-Venezia-Giulia (l.r. 30/2002, d.g.r. 1021/2007, d.g.r. 137/2007/Pres – PEAR), Lazio (d.c.r. 45/2001 – PEAR, d.g.r. 780/2006, l.r. 27/2006, d.g.r. 340/2008, d.g.r. 517/2008, d.g.r. 388/2009), Liguria (d.c.r. 43/2003 – PEAR, d.g.r. 279/2007, l.r. 2/2007, d.g.r. 551/2008), Lombardia (d.g.r. 7/12467/2003 – PER, l.r. 24/2006, d.g.r. 8/9955/2009), Marche (d.c.r. 175/2005 – PEAR, d.g.r. 894/2006, d.g.r. 775/2007, d.g.r. 586/2008), Molise (d.c.r. 117/2006 – PEAR, d.g.r. 452/2007, d.g.r. 401/2009, l.r. 22/2009), Piemonte (l.r. 23/2002, d.c.r. 351/3642/2004 – PEAR, d.g.r. 47/9714/2008, d.g.r. 57/9882/2008), Puglia (l.r. 19/2000, d.g.r. 716/2005, reg. 16/2006, d.g.r. 1550/2006, d.g.r. 827/2007 – PEAR, d.g.r. 35/2007, reg. 12/2008, d.g.r. 810/2009), Sardegna (d.g.r. 34/13/2006 – PER, l.r. 9/2006, d.g.r. 28/56/2007, d.g.r. 30/2/2008, d.g.r. 59/12/2008, d.g.r. 3/17/2009), Sicilia (dec.ass. 17/05/2006, circ. 15/04/2008, d.g.r. 1/2009 – PEAR), Toscana (d.g.r. 208/2007, d.c.r. 47/2008 – PIE, d.g.r. 147/2008, d.g.r. 257/2008, d.g.r. 925/2008, d.g.r. 933/2008), Trentino-Alto Adige (Pr. Bolzano, l.p. 4/1993, d.g.p. 7080/1997 – PEP, d.g.p. 5292/2000, d.g.p. 3721/2008; Pr. Trento, l.p. 14/1980, d.g.p. 2438/2003 – PEAP), Umbria (d.g.r. 402/2004 – PEAR, l.r. 20/2005, l.r. 17/2008, l.r. 11/2009), Valle d'Aosta (d.c.r. 3164/11/2003 – PEAR, l.r. 23/2005), Veneto (l.r. 25/2000, d.g.r. 7/2005 – proposta di PEAR, d.g.r. 4070/2008, d.g.r. 2373/2009). Solo in alcuni casi gli interventi normativi si possono qualificare come di ampio respiro e di carattere non settoriale; C. TOSOLINI, *Regioni ordinarie ed energia elettrica: il ruolo della legislazione*, in D. FLORENZANO, S. MANICA (cur.), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, cit., 109; il diffuso utilizzo dello strumento della delibera di giunta ne sembra peraltro costituire conferma; A. SPANÒ, F. DE STALES, *La necessaria armonizzazione della normativa sulle energie rinnovabili*, in AA.VV. *I Quaderni di Italianieuropei*, 2010, 204 ss.

³⁷ Tali previsioni sono generalmente contenute in disposizioni collegate, e tuttavia distinte dai PEAR, ed in particolare nelle linee-guida regionali per la localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili; *infra*, par. 3.

³⁸ All'art. 5 si stabiliva che le Regioni predisponessero piani contenenti, fra l'altro, il bilancio energetico regionale (e/o provinciale), l'individuazione dei bacini energetici, la deter-

dal Protocollo di Torino, firmato a margine di una Conferenza dei Presidenti di Regione finalizzata al coordinamento delle politiche regionali per la riduzione delle emissioni di gas inquinanti³⁹. Quanto all'effettiva estensione dell'autonomia a disposizione delle Regioni, la Corte ha giudicato della legittimità della disciplina di una legge di formazione del PEAR (Corte cost. 7/2004, in relazione a l.r. Piemonte 32/2002), nella parte in cui la Regione dettava linee guida per la progettazione tecnica degli impianti. L'argomento sostenuto dal Governo per cui tali linee guida avrebbero potuto arrecare pregiudizio al raccordo fra rete di distribuzione dell'energia elettrica regionale, nazionale ed europea, è stato respinto dalla Corte, che ha tuttavia sostenuto la necessità per la normativa regionale di essere conforme al quadro complessivo della normativa di settore. Le Regioni sarebbero legittimate ad individuare criteri per la progettazione degli impianti, ma solo nella misura in cui questi non contrastino con la normativa nazionale. L'attenzione dimostrata dalla giurisprudenza costituzionale in relazione agli interventi di programmazione è emersa anche in altre occasioni, ad esempio quando la Corte ha deciso in merito ad indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale, ritenuti obiettivi legittimamente perseguiti dalle Regioni, in particolare laddove siano interessate istanze di protezione ambientale. La Corte ha deciso nel senso della legittimità di tale normativa (Corte cost. 246/2006), poiché (e nella misura in cui) questa non ha l'effetto di derogare a standard stabiliti a livello nazionale, né di imporne di propri, ma è espressione dell'esercizio di una serie di competenze regionali (fra cui l'informazione e l'educazione finalizzate ad un consapevole consumo energetico, la pianificazione territoriale) per concorrere agli obiettivi ambientali stabiliti. I PEAR dunque (che vestono in generale la forma di provvedimenti di iniziativa della Giunta sottoposti ad approvazione del Consiglio⁴⁰) dovrebbero

minazione dei profili finanziari legati alla realizzazione degli impianti, la formulazione di obiettivi in materia, e l'individuazione di aree idonee per la localizzazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile; LEGAUTONOMIE, *Indagine Legautonomie sulle politiche energetiche dei Comuni*, disponibile in www.astrid-online.it.

³⁹ E finalizzata all'adozione di politiche di sviluppo sostenibile a partire dall'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili. Si fa per semplicità riferimento alla nozione di PEAR, anche se in taluni casi le denominazioni sono diverse (es. PIER, "Piano di Indirizzo Energetico Regionale" in Toscana; PER, "Piano Energetico Regionale" in Abruzzo, Lombardia e Sardegna). In alcuni casi si assiste ad una dissociazione fra pianificazione energetica e pianificazione ambientale, anche per una diversa scansione temporale dei diversi strumenti (es. Toscana).

⁴⁰ In argomento, L. SALOMONI, *Il ruolo delle Regioni nella disciplina del settore energetico*, cit., 69.

stabilire in primo luogo obiettivi di politica energetica, quali il risparmio energetico o la diversificazione delle fonti di energia, dietro indicazione dei parametri rilevanti in relazione ad ogni distinta fase del processo energetico, suscettibili di essere poi tradotti in atti giuridici ed amministrativi. Nell'ambito dei PEAR, inoltre, dovrebbe trovare particolare risalto il legame fra le necessità energetiche regionali ed i principi in materia di autorizzazioni, con particolare riferimento alle fonti rinnovabili; è invece stata rilevata, in modo condivisibile, la tendenza diffusa a "spostare il *focus* da risparmio energetico e fonti rinnovabili al tentativo di pianificare la generazione anche da fonti convenzionali"⁴¹, con evidenti negative conseguenze sul ruolo svolto dalle fonti alternative di energia nei programmi delle Regioni⁴².

È di fondamentale importanza, poi, indagare come il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia energetica, con particolare riferimento alle fonti rinnovabili, sia influenzato dall'assetto di competenze in relazione ad altre materie, con le quali lo sfruttamento di energie alternative presenta profili di contiguità⁴³, gli interessi ed i diritti sottesi alle quali sono stati oggetto, nel tempo, di una delicata opera di bilanciamento da parte della Corte costituzionale.

Un primo titolo di competenza di fondamentale importanza è rappresentato dalla tutela dell'ambiente, che costituisce, anche alla luce del principio c.d. di integrazione⁴⁴, il profilo rispetto a cui le fonti energetiche rinnovabili intrattengono il rapporto più complesso⁴⁵. La molteplici-

⁴¹ L.R. PERFETTI, *Il governo dell'energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di ricomposizione del quadro delle competenze*, cit., 393.

⁴² È importante ricordare che il momento attuativo di tali Piani interessa non solo il livello di governo regionale, ma anche quello provinciale, che può essere delegato al rilascio delle autorizzazioni necessarie per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (*infra*, par. 3); l'art. 5, l. 10/1991 effettua inoltre un richiamo al ruolo dei Comuni, essendo previsto che i piani regolatori di cui alla l. 1150/1942 debbano "prevedere uno specifico piano a livello comunale relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia".

⁴³ È la giurisprudenza della Corte ad essersi evoluta nel senso di una sempre maggiore considerazione di interessi contigui a quelli direttamente emergenti in campo energetico; C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 11, 34; L.R. PERFETTI, *Il governo dell'energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di ricomposizione del quadro delle competenze*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2002, 376 ss.

⁴⁴ Definito come "necessità di considerare la protezione ambientale in seno a qualsiasi scelta pubblica espressa a livello legislativo"; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 210.

⁴⁵ Che emerge in virtù del diverso significato che la tutela ambientale stessa assume nei diversi ambiti territoriali e nei livelli di governo considerati; si pensi al caso dei pannelli fotovoltaici impiantati su terreni agricoli; sul bilanciamento degli interessi in sede autorizzatoria, *infra*, par. 3.

tà di significati che possono essere ricondotti alla nozione di ambiente rende evidente la necessità per i legislatori di calibrare il proprio intervento in relazione ai diversi valori (costituzionalmente protetti) di cui la tutela ambientale è espressione. Gli impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, che possono rappresentare per l'ambiente una minaccia (conservazione della flora e della fauna, tutela dei terreni agricoli, biodiversità, paesaggio), o una forma di protezione (alternativa alle fonti energetiche tradizionali)⁴⁶, esplicitano la complessità della nozione di ambiente, resa ancora più acuta dalla progressiva lettura che ne è stata data nella prospettiva dello sviluppo sostenibile⁴⁷. La giurisprudenza della Corte successiva alla riforma del Titolo V (che ha posto la tutela dell'ambiente nel catalogo delle competenze statali *ex art. 117, comma 2, lett. s) Cost.*), restituisce la complessità di tale titolo, e si è caratterizzata per una progressiva attribuzione di competenze alle Regioni fino al 2006, quando, con una serie di pronunce (c.d. "giurisprudenza Maddalena") la Corte è tornata ad un'interpretazione che sembra valorizzare maggiormente le competenze statali in materia⁴⁸. Dopo l'affermazione della natura trasversale della materia, quando la Corte aveva sancito la necessità di intendere la tutela dell'ambiente non come materia in senso stretto, ma come valore (con la possibilità per le Regioni di individuare standard ambientali regionali più restrittivi; Corte cost. 407/2002), la Corte è sembrata tornare sui propri passi, affermando la necessità di tornare a leggere l'ambiente come vero e proprio bene giuridico, funzionale al discrimine tra competenze⁴⁹. Nonostante (o forse proprio per) la complessità della ricostruzione della Corte, il dialogo fra la giurisprudenza in materia ambientale e quella in tema di energie alternative è stato fecondo, e si è so-

⁴⁶ Con la conseguenza di poter ingenerare un circolo vizioso fra l'opposizione alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, peggioramento delle condizioni ambientali, e risposte ecocompatibili alla domanda energetica; P. PISANELLI, V. CAPUZZA, *L'energia ecocompatibile come diritto fondamentale del XXI secolo*, in «Riv. trim. app.», 2009, 369.

⁴⁷ Diffusamente in F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 259 ss.

⁴⁸ Per un'interpretazione, per così dire, autentica P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in «Riv. giur. ambiente», 2010, 685 ss.

⁴⁹ Corte cost. 367/2007, Corte cost. 378/2007 e Corte cost. 104/2008. La finalità di mantenere un'uniformità di disciplina, che giustifica il rifiuto dell'imposizione di standard più elevati di tutela da parte delle Regioni, a fronte di un bilanciamento di esigenze già effettuato dallo Stato emerge in particolare in Corte cost. 61/2009 e Corte cost. 225/2009; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in «Riv. giur. ambiente», 2009, 611 ss.

stanziato nell'aperta affermazione da parte della Corte del collegamento fra la produzione di energia da fonti rinnovabili e la tutela dell'ambiente (Corte cost. 364/2006), in termini (non di semplice legame, ma) di finalizzazione della normativa nazionale in materia alla salvaguardia dell'ambiente stesso. Tale linea interpretativa è stata seguita dalla Corte anche in momenti successivi, ad esempio laddove la Corte ha valorizzato il legame esistente fra sviluppo delle fonti rinnovabili e tutela dell'ambiente in chiave di sviluppo sostenibile (Corte cost. 88/2009). In un'altra occasione, la Corte ha evidenziato il legame fra la produzione di energia da fonti rinnovabili e il rispetto degli impegni internazionali ed europei assunti dall'Italia in relazione alla tutela dell'ambiente (Corte cost. 124/2010).

Un profilo di particolare sensibilità è rappresentato dal titolo di competenza "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.), la cui rilevanza si coglie ponendo mente all'evoluzione pro-concorrenziale del mercato energetico, dovuta al processo di liberalizzazione del mercato elettrico e alla riduzione degli oneri amministrativi⁵⁰; tanto più alla luce della nozione ampia elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, tesa a favorire la realizzazione delle condizioni necessarie per lo sviluppo del mercato e l'instaurazione di assetti concorrenziali (Corte cost. 14/2004). La Corte, nell'occuparsi di una questione legata alle concessioni di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, ha sanzionato la mancata previsione di un coinvolgimento regionale a livello amministrativo in relazione ai requisiti di gara, rispetto ai quali le esigenze di tutela della concorrenza non renderebbero meno indispensabile la considerazione delle esigenze di organizzazione, programmazione e gestione regionali (Corte cost. 1/2008). Di fondamentale importanza è poi la pronuncia della Corte costituzionale in relazione alle condizioni paritarie di accesso alla rete per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (Corte cost. 88/2009); per questi sono state ribadite, in relazione ai servizi di connessione, le necessarie condizioni di pari e libero accesso alla rete, insieme all'imparzialità e alla neutralità del servizio. Nell'affrontare la questione della "triangolazione" dei rapporti fra Stato, Regioni e Autorità per l'energia elettrica e il gas, la Corte, proprio in nome della tutela della concorrenza, ha ritenuto legittimo l'intervento dell'Autorità in relazione alla determinazione delle condizioni tecniche ed economiche del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili⁵¹. La Corte, nel riaffermare la natura concorrente della materia energetica, fa riferimento

⁵⁰ F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, cit., 55; sui profili fondamentali dell'evoluzione del mercato energetico italiano, *infra*, par. 1.

⁵¹ Sostenendo che la posizione di indipendenza dell'Autorità non potrebbe giustificare

nel caso specifico alla nozione (piuttosto incerta e non risolutiva) di “protezione dell’ambiente nell’ambito di un mercato concorrenziale”, a rendere evidente il tentativo di trovare un equilibrio fra rispetto della concorrenza e tutela ambientale.

La centralità del bene “energia” e la sua delicatezza in termini di riparto di competenze emergono anche in relazione al titolo “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” *ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost.* La Corte ha in passato già chiaramente affermato che “il potere di predeterminare [...] i ‘livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali’ [...] non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente la disciplina concernente la continuità dell’erogazione di energia elettrica, escludendo radicalmente il ruolo delle Regioni” (Corte cost. 383/2005). Un’ulteriore chiusura della Corte rispetto ad una pervasiva azione statale è stata sancita nel ritenere legittima la disposizione regionale in virtù della quale la Regione stessa e gli enti locali avrebbero dovuto “disporre di servizi energetici di qualità”, e favorire “un’offerta energetica differenziata”⁵² (Corte cost. 248/2006). L’interpretazione dell’Avvocatura dello Stato, secondo cui l’accesso ai servizi energetici sarebbe espressivo di un’attribuzione esclusivamente statale, è respinta dalla Corte, che rileva invece come il potere di individuare i livelli essenziali delle prestazioni non possa “trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni”, con l’unico limite degli assetti nazionali del settore energetico⁵³. La Corte sembra valorizzare la possibilità per le Regioni di “adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia”, rimanendo aperta l’individuazione della misura in cui le Regioni possano incidere sulla qualità dei servizi energetici, in relazione a profili distinti quali il sistema tariffario, gli standard di qualità e sicurezza, gli obblighi di servizio pubblico⁵⁴. Al di là della dialettica fra livelli di governo, occorre osservare come il titolo di competenza in discorso potrebbe assumere un rilievo crescente nell’ottica della lettura delle situazioni giuridiche relative allo svilup-

deroghe al riparto di competenze costituzionalmente garantito, e che il suo “carattere nazionale” deve essere declinato nel rispetto delle potestà regionali.

⁵² Le disposizioni censurate facevano riferimento a l.r. Toscana 39/2005.

⁵³ La questione risulta controversa se si considera come parte della dottrina legga l’accesso ai servizi energetici come diritto economico, diverso e distinto rispetto ai diritti civili e sociali *ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost.*; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia ‘energia’*, cit., 37 ss.

⁵⁴ L.R. PERFETTI, *Il governo dell’energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di composizione del quadro delle competenze*, cit., 378.

po di energia ecocompatibile non più come interessi collettivi, ma come veri e propri diritti soggettivi⁵⁵. A tali diritti, inoltre, dovrebbe essere riconosciuto il rango di diritti fondamentali, nella misura in cui questi rappresenterebbero una posizione giuridica soggettiva di vantaggio, la quale sarebbe funzionale al miglioramento delle condizioni di vita del soggetto titolare, e di qui alla piena fruizione di numerosi altri diritti⁵⁶.

Un ulteriore importante profilo di intersezione fra sviluppo della produzione di energia da fonti alternative e competenze regionali, rispetto al quale minore attenzione è stata prestata dalla giurisprudenza e dalla dottrina, è rappresentato dal titolo di competenza “tutela della salute”, che (al di là della clausola generale *ex art. 32 Cost.*) appartiene *ex art. 117, comma 3 Cost.* al novero delle competenze concorrenti⁵⁷. La stretta correlazione fra produzione di energia da fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni nocive rende esplicita la rilevanza del legame con la tutela della salute (non certo in relazione ai profili di assistenza e di prestazione delle cure, ma) nelle accezioni sia di prevenzione (come tutela della salubrità dell’ambiente), sia in senso più lato di “benessere”. È in una pronuncia risalente (la già citata Corte cost. 483/1991)⁵⁸ che la Corte fa riferimento alla nozione di “benessere in generale” come elemento sul quale la regolazione dell’energia incide; senza tuttavia però valorizzare, nelle pronunce successive, tale indubbio (e problematico) legame. La possibilità di far entrare in futuro tale materia nel complesso delle valutazioni in ordine alla sussistenza di potestà regionali in materia dipenderà dall’interpretazione che ne daranno le politiche regionali, e dalla capacità di queste di rafforzare il legame – finora solo in alcuni casi esplicitato – fra la promozione dell’energia da fonte rinnovabile e la tutela della salute nell’ambito della programmazione energetica regionale⁵⁹.

⁵⁵ Adottando una prospettiva che non tenga conto soltanto del punto di vista della produzione, ma anche di quello del consumo, al fine di ottenere una dimensione completa degli interessi coinvolti. A proposito della trasfigurazione da interesse collettivo a diritto soggettivo, P. PISANELLI, V. CAPUZZA, *L’energia ecocompatibile come diritto fondamentale del XXI secolo*, cit., 368, 377.

⁵⁶ P. PISANELLI, V. CAPUZZA, *L’energia ecocompatibile come diritto fondamentale del XXI secolo*, cit., 365, 374.

⁵⁷ Sul rapporto fra energia e tutela della salute, M. CAMPAGNA, *Energia, salute e ambiente: dove opera la contiguità*, in C. BUZZACCHI (cur.), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, cit., 129 ss.

⁵⁸ Sentenza resa su alcune disposizioni della l. 1/1991, che contiene peraltro un espresso riferimento alla tutela “della salute umana” quale obiettivo di *policy*.

⁵⁹ Il riferimento è al PIER (Piano di Indirizzo Energetico Regionale) e al PSR (Piano Sanitario Regionale) della Toscana, che sembrano evidenziare un’impostazione programmatica ispirata al principio di integrazione delle politiche, e che prende in considerazione la tutela del-

Di sicura importanza è invece già la materia “governo del territorio”, oggi oggetto di competenza concorrente *ex art.* 117, comma 3 Cost., la cui nozione, necessariamente generica, è stata interpretata dalla giurisprudenza costituzionale come estesa alle norme funzionali all’identificazione degli “interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili sul territorio”, con espresso riferimento alla “localizzazione di impianti e attività”, pur fatte salve “le esigenze della pianificazione nazionale” degli stessi (Corte cost. 303/2002, Corte cost. 307/2003). La rilevanza di tale nozione in relazione agli impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile è evidente se si considera l’interazione che questi hanno con il territorio di riferimento. Se le conseguenze positive in termini di energia immessa e di impatto ambientale (assumendo come termine di paragone il medesimo quantitativo di energia prodotta da combustibile fossile) costituiscono un vantaggio per un territorio che è difficilmente individuabile (in ipotesi, anche l’intero Paese e oltre), gli svantaggi “si realizzano a livello locale e incidono sui singoli enti locali e sulla Regione interessata”⁶⁰. Un titolo di competenza che sembrerebbe dunque recare geneticamente in sé un elemento conflittuale (non a caso, è spesso richiamato con alterne fortune dalle difese delle Regioni dinanzi alla Corte costituzionale in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili; Corte cost. 119/2010, Corte cost. 124/2010, Corte cost. 313/2010), rispetto a cui non sembra essere emerso un omogeneo orientamento giurisprudenziale.

Profili di estrema complessità sono legati all’interazione fra produzione di energia da fonti rinnovabili e tutela del paesaggio, un settore che sembra essere “naturale crocevia di interessi storicamente contrapposti”, tendendo così a dare vita a “fenomeni di complessità organizzativa orizzontale”⁶¹. Certo è che l’interesse paesaggistico, primariamente tutelato

la salute; M. CAMPAGNA, *Energia, salute e ambiente: dove opera la contiguità*, cit., 156 ss., ove si confrontano le esperienze difformi di Emilia-Romagna e Lombardia. In proposito anche T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 156/2006; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, n. 1813/2006.

⁶⁰ G. LOMBARDI, *L’energia rinnovabile: prospettive, riflessioni e percorsi per una riforma costituzionale*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (cur.), *La sfida dell’energia pulita*, cit., 211, in cui si fa riferimento anche alla sindrome c.d. *nimby* (*not in my backyard*, lett. “non nel mio giardino”), che indica l’opposizione alla costruzione di determinate infrastrutture che pure si ritengono utili dal punto di vista collettivo, e che tuttavia non si desidera siano realizzate nel territorio di appartenenza; *infra*, par. 4.

⁶¹ G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (cur.), *La sfida dell’energia pulita*, cit., 242; a S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 26 ss.; L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in «Riv. giur. ambiente», 2009, 1 ss.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2004, 405 ss.

dalla clausola generale *ex art. 9 Cost.*, si espone, in relazione agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al pericolo di assumere “connotati puramente inibitori”⁶². Questo perché, nel caso dell’energia da fonti rinnovabili, si crea una tensione inedita fra la fruizione economica dei beni paesaggistici ed ambientali, ed il loro valore d’uso, rappresentato dalla conservazione delle risorse paesaggistiche⁶³. Dal punto di vista teorico, riguardo al rapporto fra tutela dell’ambiente e tutela del paesaggio, se si tratta di interessi contigui, non ci si può tuttavia arrestare alle sintesi di una dialettica “fra forma (paesaggio) e sostanza (ambiente)”⁶⁴, poiché questa sconta il medesimo condizionamento teorico che è alla base del criticato sviluppo separato di tali interessi. La nozione “tormentata”⁶⁵ di paesaggio non sembra aver trovato alcun riposo nell’inserimento della materia “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, indicata nell’art. 117, c. 3 quale competenza concorrente. La giurisprudenza costituzionale (concentrata sulla definizione di paesaggio, i piani paesaggistici⁶⁶ ed i vincoli paesaggistici⁶⁷), sembra essersi solo di recente evoluta nel segno della tecnica del bilanciamento, caratterizzata da una valutazione del peso dell’interesse paesaggistico rispetto alla pluralità degli interessi di volta in volta emergenti⁶⁸. A questa corrisponde una perdurante e naturale complessità dei livelli di governo coinvolti; è stata la Corte stessa a ritenere illegittima sia la delega ai Comuni di funzioni regionali in materia, sia l’esclusione dello Stato dalle scelte fondamentali⁶⁹ (Corte cost. 182/2006).

Un profilo di competenza regionale di estremo interesse è rappre-

⁶² G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, cit., 244; F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento fra paesaggio e energia eolica*, in «Dir. amm.», 2005, 899 ss. Tale pericolo sarebbe confermato dalla tradizione giurisprudenziale costituzionale ed amministrativa nel senso della superiorità dell’interesse paesaggistico rispetto ad altri interessi in conflitto; G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 119; V. EMILIANI, *Eolico e fotovoltaico a prova di paesaggio*, in AA.VV., *I Quaderni di Italianieuropei*, 2010, 189 ss.

⁶³ P. PISANELLI, V. CAPUZZA, *L’energia ecocompatibile come diritto fondamentale del XXI secolo*, cit., 372.

⁶⁴ G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, cit., 251.

⁶⁵ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 262.

⁶⁶ La situazione della pianificazione paesaggistica, peraltro, vede un buon numero di Regioni che non si sono ancora adeguate rispetto agli strumenti delineati dal c.d. Codice Urbani.

⁶⁷ S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., 56 ss.

⁶⁸ G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., 119; *infra*, par. 3.

⁶⁹ Sul ruolo svolto dai Comuni, e sul rapporto fra autorizzazioni e paesaggio, *infra*, par. 3.

sentato dalla configurazione di un modello di *burden-sharing*, espressione che reca differenti implicazioni diversamente legate al suo significato fondamentale, quello della “condivisione del peso” della quota di produzione di energia pulita sul totale di energia prodotta in un determinato territorio⁷⁰. Tale nozione, introdotta a livello europeo per indicare l’impegno alla produzione di energia pulita da parte di ogni Stato (*supra*, par. 1), può essere trasposta a livello interno nella determinazione di quote che le Regioni devono garantire ai fini del rispetto degli impegni assunti dallo Stato in sede europea. Le Regioni hanno talora interpretato tali impegni per così dire “in negativo”, cioè come soglie oltre le quali impedire il rilascio di autorizzazioni per l’installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (*infra*, par. 3); la Corte è intervenuta due volte in senso negativo, in relazione alla l.r. Molise 15/2008 (Corte cost. 282/2009) e alla l.r. Calabria 42/2008 (Corte cost. 124/2010). Il quadro normativo in proposito è piuttosto composito, ed è rappresentato a livello nazionale dal d.lgs. 387/2003 (art. 10, “obiettivi indicativi regionali”), e dall’art. 167 della l. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), modificata di recente dalla l. 13/2009 (conversione del d.l. 208/2008). Il procedimento delineato prevede che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’ambiente, e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, emani uno o più decreti per la ripartizione fra Regioni e province autonome della quota minima di incremento dell’energia prodotta da fonti rinnovabili per raggiungere l’obiettivo del 17% stabilito in sede europea (e gli eventuali successivi aggiornamenti di questo). Quanto ai criteri di cui tenere conto nell’emanazione dei decreti, si specifica come questi debbano tenere conto, nella definizione dei potenziali regionali, del livello attuale di produzione di energia da fonti rinnovabili; degli obiettivi intermedi al 2012, 2014, 2016 e 2018, in coerenza con gli obiettivi intermedi nazionali concordati in sede europea; delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo *ex art.* 120 Cost. nei casi di inadempienza delle Regioni. L’obiettivo è dunque quello di determinare in maniera chiara, e con una diretta correlativa assunzione di responsabilità, gli obiettivi delle autonomie territoriali, rispetto ai quali calibrare, nel rispetto delle proprie competenze legislative e amministrative, le politiche di gestione della produzione di energia da fonti rinnovabili. L’importanza di meccanismi di *burden sharing* si colgono in relazione alla possibilità di leggere il riparto di competenze fra diversi livelli di governo (segnatamente, nazionale e regionale) non come un generatore

⁷⁰ In materia di *burden sharing*, *infra*, par. 4.

di conflitti, quanto come un moltiplicatore delle risorse (legislative, amministrative, economiche) da spendere per il raggiungimento degli obiettivi fissati, in una “logica di condivisione degli obiettivi”⁷¹. Sono proprio tali profili positivi a rendere più grave l’inerzia del Governo; il termine di 90 giorni previsto per l’emanazione dalla l. 13/2009 è stato ampiamente disatteso, e le Regioni risultano ancora prive di tale fondamentale parametro di programmazione energetica, a nulla essendo valse finora le rimostranze delle Regioni⁷².

Leggendo in modo sistematico gli spunti della giurisprudenza costituzionale si ha l’impressione che la Corte abbia confermato che i poteri statali in tema di fonti rinnovabili siano giustificati “solo nella misura in cui siamo in presenza di altre materie, quali la tutela dell’ambiente e la ricerca, che attraggono parti della disciplina alla competenza statale”⁷³; e sembra altrettanto vero che è proprio la dimensione di tale incidenza a generare contenzioso, scontando quanto mai la logica “binaria” e la separazione (con la conseguente periodica e puntuale rivendicazione) delle competenze⁷⁴. La giurisprudenza costituzionale restituisce un quadro molto complesso, essendo stato talora sottratto terreno alle Regioni⁷⁵, adducendo esigenze di unitarietà, e avendo talora invece lasciato margini di apprezzamento generosi, laddove i timori per una eccessiva frammentazione della disciplina non siano stati preponderanti⁷⁶.

Senz’altro le prospettive in relazione al contenzioso fra Stato e Re-

⁷¹ G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, cit., 250.

⁷² Da ultimo, le accese dichiarazioni del Presidente della Regione Puglia Vendola a proposito della possibilità di “diffidare” il Governo in caso di perdurante inerzia in materia (27 gennaio 2011); si consideri, che il decreto attuativo della Direttiva 28/2009/CE approvato nel Consiglio dei ministri del 3-3-2011 (*infra*, par. 3) non dispone ancora in tal senso.

⁷³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 244.

⁷⁴ È stato sottolineato che la struttura del riformato Titolo V è ispirata ad una ripartizione della potestà legislativa “affidata ad un telaio basato su sequenze elementari di carattere binario (prima e dopo, generale e particolare, centro e periferia)”; M. CAMMELLI *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in M. CAMMELLI (cur.), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 3.

⁷⁵ A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia ‘energia’*, cit., 52 ss., in cui si argomenta nel senso di una riviviscenza del vecchio criterio dell’“interesse nazionale”, utile a far emergere giustificazioni per l’esercizio delle funzioni legislative ed amministrative a livello centrale.

⁷⁶ Non si ha notizia di nessun caso di Regione che si sia avvalsa della possibilità di avvalersi delle “ulteriori forme e condizioni dell’autonomia” che possono essere accordate dietro apposito procedimento, *ex art.* 116, comma 3 Cost., alle Regioni che lo desiderino, per un numero di materie fra cui la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

gioni non accennano a scemare. In passato molto contenzioso è sorto con riguardo ai profili autorizzatori; nelle more dell'emanazione delle Linee guida nazionali per l'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili (*infra*, par. 3), la Corte costituzionale ha negato a più riprese la possibilità per le Regioni di restringere il novero dei soggetti che possono rilasciare autorizzazioni, di identificare zone in cui vietare la realizzazione di tali impianti, come anche di sospendere l'autorizzazione alla costruzione di questi fino alla pianificazione regionale in relazione al loro inserimento nel contesto territoriale (sul punto, Corte cost. 88/2009, Corte cost. 166/2009, Corte cost. 282/2009, Corte cost. 119/2010, Corte cost. 168/2010, Corte cost. 171/2010; *infra*, par. 3). L'emanazione delle Linee guida potrà certamente avere un effetto deflattivo del contenzioso dinanzi alla Corte, ma il profilo autorizzatorio rimarrà probabilmente in ogni caso il più delicato, per le caratteristiche e le finalità ad esso proprie, come si discuterà nel prosieguo.

3. I profili autorizzatori degli impianti alimentati da fonti rinnovabili

I profili autorizzatori della realizzazione degli impianti da energia prodotta da fonti rinnovabili rappresentano oggi un crogiuolo in cui convergono i molteplici aspetti sottesi allo sviluppo della produzione di energia pulita.

Grazie alle procedure autorizzatorie, infatti, le diverse istanze economiche, politiche e sociali, trovano il loro reciproco bilanciamento. Lo spettro degli interessi coinvolti in queste fasi è perciò molto ampio e comprende, ad esempio: il rispetto del protocollo di Kyoto e degli obblighi internazionali assunti dal Paese⁷⁷, il rispetto degli obblighi derivanti

⁷⁷ Corte cost. 124/2010, annotata da N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in «Giur. cost.», 2010, 1461, in cui si afferma che la normativa internazionale ed europea “manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili. Il legislatore nazionale ha recepito tali indirizzi con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 [...] dal quale è possibile ricavare i principi fondamentali della sopra indicata materia”. Nella medesima occasione la Corte ha dichiarato illegittima la l.r. Calabria n. 42/2008 nella parte in cui introduceva limiti alla potenza autorizzabile nel territorio; in tal modo il legislatore regionale avrebbe posto in essere “una disciplina che opera in modo diametralmente opposto rispetto alle norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (art. 3 direttiva n. 2001/77/CE) le quali, nell’incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere”; vedi altresì Corte cost. 282/2009. Con riferimento alla giurisprudenza amministrativa, si rinvia a Cons. Stato, sez. VI, n. 971/2005, in cui si sottolinea come “la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di fon-

dal diritto europeo⁷⁸, la tutela dell'iniziativa economica privata⁷⁹, l'ambiente per come contrapposto all'interesse paesaggistico insistente nel territorio interessato⁸⁰, la salute pubblica⁸¹, l'esigenza di approvvigionamento energetico⁸². Questi valori non appaiono isolati l'uno dall'altro, o

ti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente, tra i quali rientrano gli impianti eolici, costituisce un impegno internazionale assunto dallo Stato italiano". Si veda inoltre Cons. Stato, sez. VI, n. 680/2005, nel commento di M. D'AURIA, *Impianti eolici e vincoli paesistici*, in «Giornale dir. amm.», 2005, 944. Si vedano inoltre T.A.R. Sardegna, sez. I, n. 37/2011; T.A.R., Campania, Napoli, sez. VII, n. 530/2009; T.A.R. Molise, n. 20/2007; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 1252/2007; T.A.R. Molise, n. 984/2006, nel commento di E. SANTORO, *L'autorizzazione alla realizzazione di impianti di energia eolica tra tutela ambientale e tutela paesaggistica*, in «Riv. giur. amb.», 2007; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, n. 5195/2003; T.A.R. Puglia, Lecce, n. 1953/2006, in cui si afferma che "lo Stato Italiano, ratificando [...] il Protocollo di Kyoto [...] ha assunto un preciso obbligo internazionale [...] Il contenuto di questo obbligo giuridico si rinviene nell'art. 2 della legge 120 del 2002 a mente del quale gli Stati contraenti, in attesa di misure comuni da adottare in sede di Unione europea, si impegnano a varare un piano di azione nazionale allo scopo ben preciso di migliorare l'efficienza energetica del sistema economico nazionale e di potenziare l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili [...] Dunque, l'azione nazionale volta ad accelerare la realizzazione, nel territorio nazionale, di impianti eolici per la produzione di energia costituisce adempimento di un obbligo di carattere internazionale". Si veda inoltre S. GUARINO, *Autorizzazione paesaggistica e valutazione comparativa di interessi in materia di energia eolica*, commento a CGA Sicilia, sez. giuris., n. 1058/2007, in «Riv. giur. amb.», 2008, 638.

⁷⁸ Corte cost. 382/2009. Con riferimento alla giustizia amministrativa, T.A.R. Sardegna, sez. I, n. 37/2011; T.A.R., Campania, Napoli, sez. VII, n. 530/2009; T.A.R. Molise, n. 20/2007; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 1252/2007; T.A.R. Molise, n. 984/2006; T.A.R. Puglia, Lecce, n. 1953/2006.

⁷⁹ Corte cost. 124/2010. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 156/2006.

⁸⁰ T.A.R. Umbria, sez. I, n. 518/2007; T.A.R. Toscana, sez. II, n. 939/2007, entrambe commentate in N. TASSONI, *Ambiente, paesaggio e parchi eolici: un rapporto in parte ancora irrisolto*, in «Giorn. dir. amm.», 2007, 1183; Cons. Stato, sez. VI, n. 971/2005, e T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 150/2005, commentate in P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro Ambiente, in Urbanistica e appalti*, 2005, 931; Cons. Stato, sez. VI, n. 1675/2005; T.A.R. Sardegna, sez. II, n. 2083/2006, commentata in G. TACCOGNA, *Campi eolici e paesaggio. Evoluzioni ed involuzioni giurisprudenziali*, in «For. amm. TAR», 2006, 3687; S. GUARINO, *Autorizzazione paesaggistica e valutazione comparativa di interessi in materia di energia eolica*, (cit.).

⁸¹ T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 156/2006; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, n. 1813/2006.

⁸² Corte cost. 166/2009 e Corte cost. 119/2010; in quest'ultima si afferma che "pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali"; N. NANNIPIERI, *Regioni ed energia rinnovabile: sono (ancora una volta) dichiarate incostituzionali norme regionali che pongono limitazioni alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, dettate in assenza delle linee guida statali*, in *Rivista A.I.C.*, 2 luglio 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

separati in una dimensione gerarchica, ma piuttosto si intersecano su uno stesso piano, imponendo un approccio olistico, che prende compiuta forma nel momento autorizzatorio. Così, ad esempio, l'amministrazione, nella risoluzione del possibile conflitto tra le esigenze di libertà economica, di produzione di energia con modalità non inquinanti e quelle di tutela del paesaggio, "deve ricercare non già il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria, ma deve piuttosto, come indicato dalla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 2002, n. 355⁸³, ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali". Una siffatta ponderazione, del resto, è parte del modello costituzionale italiano, "un modello pluralista, che individua i vari, complessi interessi pubblici e privati, ne affida la cura a diversi centri d'imputazione [...], e ne disciplina i rapporti in chiave di confronto dialettico: confronto che non può che essere regolato da un'autorità in grado di ponderare [...] tutte le complesse implicazioni della scelta". In questa prospettiva, la pubblica amministrazione non svolge il ruolo di centro di imputazione a cui è affidata la cura di interessi specifici, ma "una figura soggettiva chiamata ad operare scelte dispositive (distributive) di risorse limitate, dopo aver condotto una propedeutica valutazione di compatibilità fra – plurimi – interessi pubblici, e fra questi e quelli dei privati, in relazione ai vari, possibili usi di tali risorse, ciascuno corrispondente ad un dato interesse"⁸⁴. In altre parole, è con i profili autorizzatori che l'ordinamento tenta di soppesare le molteplici forze connesse allo sviluppo delle energie rinnovabili⁸⁵, ed è dunque ragionevole l'esistenza di numerosi e complessi strumenti posti a tutela degli altrettanto compositi interessi coinvolti.

⁸³ La Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità dell'art. 36, c. 8, del d.lgs. n. 507/1993 ha dichiarato che la norma, "lungi dal contrastare con l'art. 41 della Costituzione, introduce nei confronti dell'iniziativa economica un limite non irragionevole, preordinato com'è alla salvaguardia di una pluralità di beni di rilievo costituzionale, quali l'ambiente, l'arte, il paesaggio, la sicurezza della viabilità".

⁸⁴ T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 150/2005. Si vedano inoltre T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, n. 1671/2005; T.A.R. Sardegna, sez. II, n. 226/2006; T.A.R., Sardegna, sez. II, n. 227/2006; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, n. 1813/2006; C.G.A. Regione Sicilia, n. 1058/2007.

⁸⁵ La procedura autorizzatoria come mezzo per il contemperamento degli interessi, con riferimento alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non è (ovviamente) prerogativa soltanto italiana. Procedure per certi versi simili possono infatti rintracciarsi in pressoché tutta Europa; a riprova di ciò è sufficiente fare riferimento ai differenti Piani di azione nazionali (PAN) adottati dagli Stati in attuazione dell'art. 4 della Direttiva 2009/28/CE; L. NANNIPIERI, *Indagine comparata sullo sviluppo delle fonti rinnovabili: Spagna*

Questa fisiologica complessità, tuttavia, non può dar luogo – proprio per la qualità e la quantità delle istanze coinvolte – ad una superfetazione normativa, spesso tradottasi in un (patologico) indebolimento del principio di certezza del diritto. L'ordinamento italiano ha in questo senso registrato tensioni eccessive che, tramutate in attivismo legislativo di matrice statale e (soprattutto) regionale, hanno comportato ostacoli diretti ed indiretti nell'accesso al mercato, distorsioni della concorrenza tra operatori agenti in differenti aree del territorio nazionale⁸⁶, e un impianto normativo “frammentato e spesso burocratizzato”⁸⁷. In sostanza, ai profili autorizzatori vengono attribuiti molti dei vizi del sistema complessivamente inteso⁸⁸, peraltro – probabilmente – non del tutto eliminabili con la recente approvazione delle linee guida⁸⁹ e del d.lgs. 28/2011 di recepimento della direttiva 2009/28/CE⁹⁰ (*infra* nel paragrafo).

Le procedure autorizzatorie in materia sono disciplinate in primo luogo dal d.lgs. 387/2003 di recepimento della Direttiva 2001/77/CE. Più in particolare, l'art. 12 del decreto (attuativo dell'art. 6 della Direttiva 2001/77/CE⁹¹), ha introdotto – quanto meno negli intenti sintetizzati in

e Italia al confronto, in *Il Diritto dell'economia*, 2009, 91 ss.; F. MONFORTI-FERRARIO, *Realtà e prospettive delle energie rinnovabili nell'Unione europea*, in *I Quaderni di Italinanieuropei*, 2010, 30 ss.; H. BLOEM, F. MONFORTI-FERRARIO, *Renewable Energy Snapshots 2010*, Commissione europea, Lussemburgo 2010, reperibile in www.re.jrc.ec.europa.eu/refsys. Per quanto concerne i profili interni, si veda, F. NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003*, n. 38, in *Il diritto dell'economia*, 2004, 381 e E. PICOZZA, *Il regime giuridico degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate*, in E. PICOZZA (cur.), *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica*, Torino, 2003, 21 ss.

⁸⁶ Segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 19.4.2010, in www.agcm.it.

⁸⁷ Così l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale*, Roma, 20 ottobre 2010, 27, in www.senato.it/commissioni/4572/106765/292009/sommarioindagini.htm.

⁸⁸ A. FARÌ, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, in A. MACCHIATI E G. ROSSI (cur.), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, cit., 257 ss.

⁸⁹ In tal senso A. QUARANTA, *Le Linee guida sulle energie «rinnovabili» e la mancanza di una programmazione energetica (parte prima)*, in «Ambiente & Sviluppo», 2011.

⁹⁰ Si rimanda all'audizione di Confindustria sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/28/CE, tenutasi presso la Commissione Industria, Commercio e Turismo del Senato della Repubblica il 2 febbraio 2011, in cui l'associazione di categoria è sembrata assumere una posizione critica rispetto alla mancanza nel testo di “elementi di dettaglio atti a conferire al testo il necessario carattere di concretezza ed applicabilità” (l'audizione è reperibile in <http://tinyurl.com/4avh33x>).

⁹¹ Che al c. 1 recita “Gli Stati membri o gli organismi competenti designati dagli Stati membri valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di au-

rubrica – una “Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative”. Detto articolo, dopo aver qualificato le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di pubblica utilità⁹², indifferibili ed urgenti (comma 1), le assoggetta a tre distinti procedimenti assentivi: l’autorizzazione unica (artt. 12, c. 3, 4 e 4-*bis*); la denuncia di inizio attività (artt. 22 e 23 del d.P.R. 380/2001, richiamato dal comma 5); e il particolare procedimento previsto per la realizzazione degli impianti *offshore* (c. 3⁹³). Inoltre il legislatore, stante il continuo sviluppo tecnologico che interessa la produzione di energia da fonti rinnovabili, ha previsto (c. 5, secondo periodo) che con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, il novero degli impianti assoggettabili a denuncia di inizio attività possa essere ampliato grazie all’introduzione di soglie e caratteristiche ulteriori rispetto a quelle indicate nella Tabella A del medesimo decreto⁹⁴.

La recente adozione delle linee guida nazionali⁹⁵, con d.m. 10 settembre 2010 (*infra* nel paragrafo), avvenuta con oltre 7 anni di ritardo, ha poi aggiunto ai procedimenti richiamati anche l’edilizia libera (par. 12 delle Linee guida) di cui all’art. 6 del d.P.R. 380/2001⁹⁶. Infine, il decreto attuativo della Direttiva 2009/28/CE prevede che la denuncia di inizio

torizzazione o delle altre procedure [...] applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili allo scopo di: ridurre gli ostacoli alla normativa e di altro tipo all’aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, razionalizzare e accelerare le procedure all’opportuno livello amministrativo, garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili”.

⁹² A cui si aggiungono le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti (art. 12, c. 1, d.lgs. 387/2003).

⁹³ L’art. 12, c. 3 specifica che per questo tipo di impianti l’autorizzazione viene rilasciata “dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d’uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima”.

⁹⁴ La Tabella prevede determinate soglie per ciascuna tipologia di impianti: Eolica, 60 kW; Solare fotovoltaica, 20 kW; Idraulica, 100 kW; Biomasse, 200 kW; Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, 250 kW.

⁹⁵ In vigore dal 3 ottobre 2010.

⁹⁶ La possibilità di ricorrere all’edilizia libera per determinati tipi era già prevista dall’art. 6, comma 2, lett. a) e d) del d.P.R. 380/2001 nonché dall’art. 11, comma 3, d.lgs. 115/2008 (Attuazione della Direttiva 2006/32/CE); F. GIAMPIETRO, L. GIAMPIETRO, *Utilizzo a fini energetici delle risorse naturali: procedure di v.a.s. e v.i.a. (prima parte)*, in «Ambiente e Sviluppo», 2009, 144 ss.; S.R. CERRUTO, *Fonti energetiche rinnovabili e valutazione di impatto ambientale: un rapporto controverso*, in «Ambiente e Sviluppo», 2010, 832 ss.

attività in materia di realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili venga sostituita da un procedimento *ad hoc*, denominato nelle prime bozze del decreto “denuncia di impianto alimentato da energia rinnovabile” (d.i.r.e.) e oggi, nella versione definitiva, “procedura abilitativa semplificata” (p.a.s.).

La scelta tra un procedimento autorizzatorio ed un altro viene dunque a dipendere (all’infuori del particolare procedimento per gli impianti *offshore*) dalla capacità di potenza nominale dell’impianto ed alla singolarità della fonte sfruttata; più nel dettaglio, con le linee guida, vengono individuati due tipi di soglie per ciascuna fonte⁹⁷, le soglie al di sotto delle quali gli impianti possono essere considerati attività di edilizia libera, e quelle al di sotto delle quali vige il regime della denuncia di inizio attività (che con l’adozione del decreto attuativo diviene la procedura abilitativa semplificata sulla quale *infra* nel paragrafo). In via residuale, poi, tutti gli impianti che si collocano al di sopra di questo secondo scaglione, dovranno essere assoggettati al procedimento dell’autorizzazione unica. Giova ricordare che entrambe le soglie – secondo quanto previsto dal d.lgs. 28/2011 – sono pensate come “mobili”, in quanto a Regioni e Province autonome⁹⁸ sono competenti a modificarle. Il discrimine tra edilizia libera e procedura semplificata, infatti, può variare, ed essere esteso sino a ricomprendere impianti con potenza nominale di 50 kW, nonché impianti fotovoltaici e solari termici da realizzare sugli edifici indipendentemente dalla potenza, salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale (art. 6, c. 11, decreto attuativo della Direttiva 2009/28/CE). La soglia di discrimine fra procedura semplificata ed autorizzazione unica può invece essere estesa agli impianti di potenza nominale fino a 1MW⁹⁹ (art. 6, c. 9, decreto attuativo della Direttiva 2009/28/CE).

Nel contesto delineato, il ruolo delle Regioni e degli enti locali varia a seconda della procedura assentiva intrapresa; le Regioni sono infatti responsabili per il rilascio dell’autorizzazione unica, mentre i Comuni, ol-

⁹⁷ Sono espressamente disciplinati gli impianti fotovoltaici, quelli alimentati da biomasse, gas di scarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, eolico, idroelettrico e geotermico (par. 11 e 12 delle linee guida).

⁹⁸ Cfr. art. 6, c. 9 e 11 del decreto attuativo; verosimilmente questa possibilità dovrà essere estesa anche alle Province delegate stando a quanto previsto dall’art. 12, c. 3, d.lgs. 387/2003.

⁹⁹ Le Regioni e le Province autonome, qualora provvedano ad estendere la soglia, dovranno definire i casi in cui prevedendosi “autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l’esercizio dell’impianto o delle opere connesse sono assoggettate all’autorizzazione unica” (così l’art. 6, c. 9 del d.lgs. 28/2011).

tre a far valere le loro istanze all'interno della Conferenza dei servizi (convocata dalla Regione o dalla Provincia delegata e strumento tramite cui prende forma l'autorizzazione unica di cui *infra*), assumono una posizione nodale per lo strumento della denuncia di inizio attività (o meglio della neo-nata "p.a.s.")¹⁰⁰.

In questo scenario, la determinazione dei principi concernenti le procedure assentive è demandata alla potestà legislativa dello Stato, restando i profili autorizzatori nella materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, c. 3 Cost. Pertanto, spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali che originano oggi dal d.lgs. 387/2003, mentre alle Regioni sarebbe affidata la disciplina di dettaglio (Corte cost. 364/2006¹⁰¹). Come la Corte ha avuto modo di sottolineare in numerose occasioni, "l'individuazione delle attività soggette ad autorizzazione costituisce senz'altro una disciplina qualificabile come il principio fondamentale della materia" (Corte cost. 383/2005; in tal senso anche Corte cost. 364/2006, Corte cost. 342/2008, Corte cost. 282/2009, Corte cost. 119/2010, Corte cost. 124/2010, Corte cost. 168/2010, Corte cost. 194/2010, Corte cost. 313/2010, Corte Cost. 344/2010). Le linee guida, invece, per quanto strettamente connesse ai profili autorizzatori, non sembrano essere ascrivibili alla citata materia concorrente, presentando piuttosto profili di vicinanza alla materia ambiente di esclusiva competenza statale (*supra*, par. 2)¹⁰².

¹⁰⁰ Vedi A. FARÌ, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili*, (cit.), 274 ss.; S. GUARINO, *Procedura ad evidenza pubblica e procedimento autorizzatorio per la realizzazione e gestione di impianti di energia eolica*, in «Riv. giur. amb.», 2008, (commento a T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, n. 709/2008, e n. 530/2008), 846; L. RICCI, *Procedure per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, in «Riv. giur. amb.», 2009, 889 ss. Si veda il documento di consultazione dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, *Energia eolica e fotovoltaica. Il ruolo degli enti locali: problematiche connesse alle operazioni poste in essere*, del 23 febbraio 2011, reperibile in <http://tinyurl.com/6l3rc5a>; qui l'Autorità indica i ruoli che l'ente locale può assumere rispetto alla produzione di energia da fonti rinnovabili, e in particolare il soggetto autorizzatore, il concedente di suolo pubblico, il soggetto che interviene direttamente nel mercato; in relazione ai secondi, T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, n. 709/2008, e n. 530/2008, commentate in S. GUARINO, *Procedura ad evidenza pubblica e procedimento autorizzatorio per la realizzazione e gestione di impianti di energia eolica*, (cit.); si veda inoltre Cons. Stato, sez. II, parere n. 2849/2008.

¹⁰¹ La Corte ha affermato che i principi fondamentali della materia "si ricavano dalla legislazione statale e, attualmente, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387".

¹⁰² Corte cost. 119/2010 ("l'emanazione delle linee guida nazionali (...) è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente"), nonché Corte cost. 344/2010 e Corte cost. 166/2009, in cui si chiarisce che l'art. 12 deve essere considerato come norma interposta.

Questa reiterata *reductio ad unum* da parte della Corte costituzionale è dovuta essenzialmente alle derive localistiche che hanno caratterizzato l'intero settore delle energie rinnovabili dall'adozione del d.lgs. 387/2003 fino all'adozione delle linee guida nazionali previste dallo stesso; derive che mal si conciliano con le esigenze di trasparenza richieste sia dalle autorità di settore¹⁰³, sia dal legislatore europeo¹⁰⁴. L'odierna disciplina dei procedimenti autorizzatori non può dunque che risentire della propria genesi caratterizzata da un elevato particolarismo giuridico regionale, generata anche dal ritardo nell'adozione delle linee guida a cui si accennava. Il sistema autorizzatorio è infatti risultato disomogeneo sotto molteplici aspetti.

In primo luogo vale ricordare l'adozione da parte delle Regioni di proprie linee guida, volte a garantire il corretto inserimento degli impianti nel territorio, che tuttavia nella prassi "anziché contenere criteri utili a operare il bilanciamento degli interessi, hanno introdotto una serie di divieti di localizzazione che, di fatto, hanno pregiudicato o reso estremamente gravosa l'installazione di nuova potenza rinnovabile"¹⁰⁵. Non meno rilevante è stato il fenomeno delle c.d. moratorie, atti regionali (spesso contenuti nelle richiamate linee guida) che hanno determinato la sospensione *sine die* dei provvedimenti autorizzatori; adottati sul presupposto della necessità di piani energetici regionali o di provvedimenti volti a tutelare l'inserimento ambientale e paesaggistico degli impianti, sono stati respinti sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia da quella amministrativa. La giurisprudenza costituzionale, interpretando il termine

¹⁰³ Cfr. note 86 e 88.

¹⁰⁴ Con riferimento alla prima direttiva in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili, *supra*, nota 91; con riferimento alla direttiva 2009/28/Ce il considerando n. 40 della stessa afferma che la procedura relativa all'autorizzazione, certificazione e concessione di licenze deve essere "obiettiva, trasparente, non discriminatoria e proporzionata nell'applicazione a progetti specifici"; mentre nel considerando n. 41 si afferma come sia dimostrato che "l'assenza di norme trasparenti e di coordinamento tra i diversi organismi incaricati del rilascio delle autorizzazioni ostacola lo sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili"; sul principio di trasparenza, G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2010, 109-110.

¹⁰⁵ F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, (commento a Corte cost. 166/2009), in «Riv. giur. amb.», 2009, 962 ss.; l'autore sottolinea l'eterogeneità delle fonti con cui sono state adottate le Linee guida regionali: delibere di Giunta regionale, delibere di consiglio regionale (talvolta approvative di Piani energetici), decreti assessorili, circolari; M. BUCELLO, S. VIOLA, *Vizi (di legittimità) e virtù dei procedimenti autorizzativi di impianti da fonti rinnovabili*, in «Ambiente & Sviluppo», 2007, 911; G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del procedimento di integrazione*, cit., 85 ss.

di 180 giorni di cui all'art. 12, c. 4, del d.lgs. 387/2003 come principio fondamentale della materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (in quanto necessitato da esigenze di semplificazione amministrativa e celerità), ha sottolineato come lo stesso serva a garantire "in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo"¹⁰⁶, che le Regioni non possono dilatare. La giurisprudenza amministrativa, invece, giungendo a conclusioni pressoché analoghe, ha fondato le proprie decisioni su presupposti parzialmente diversi: la violazione dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, laddove afferma che gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili "sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti"; la violazione di obblighi europei ed accordi internazionali, quali Protocollo di Kyoto; nonché dell'art. 41 Cost.¹⁰⁷.

Ulteriore elemento di tensione "centrifuga" si è manifestato in conseguenza della dilatazione dello spettro applicativo della denuncia di inizio attività da parte delle Regioni. In particolare, le leggi regionali di Puglia, Molise e Toscana, che hanno ampliato il novero delle fattispecie per poter procedere all'installazione di impianti attraverso lo strumento della denuncia di inizio attività, sono state dichiarate illegittime in quanto contrastanti con il principio fondamentale individuato nell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, e la ivi richiamata Tabella A¹⁰⁸. Sul punto la Corte ha sottolineato che, per dilatare l'utilizzo della d.i.a., l'unica strada percorribile è indicata dall'art. 12, c. 5 del d.lgs. 387/2003, che consente "l'individuazione di soglie diverse di potenza rispetto a quelle indicate dalla tabella ma solo a seguito di un procedimento che, in ragione delle diverse materie interessate (tutela del territorio, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), coinvolge lo Stato e

¹⁰⁶ Così Corte cost. 364/2006, Corte cost. 282/2009, nonché Corte cost. 124/2010 (in cui si precisa che "l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 non ha perso la natura di principio fondamentale per effetto della sua modifica ad opera dell'art. 2, comma 158, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008)"); nello stesso senso, Corte. cost. 168/2010.

¹⁰⁷ Il richiamo al principio di "incentivazione all'utilizzo delle fonti rinnovabili" (M. BUCCELLO, S. VIOLA, *Vizi (di legittimità)*, cit., 913) sintetizzato nell'art. 12 d.lgs. 387/2003 e nella direttiva 2001/77/CE nonché la tutela dell'iniziativa economica privata sono stati ad esempio richiamati in T.A.R. Molise, n. 984/2006 (commentata in E. SANTORO, *L'autorizzazione alla realizzazione di impianti di energia eolica tra tutela ambientale e tutela paesaggistica*, cit., 369) e in T.A.R. Molise, n. 20/2007, mentre T.A.R. Campania, Napoli, n. 10412/2006 fonda le proprie argomentazioni su Corte cost. 364/2006. Da ultimo T.A.R. Sardegna, n. 37/2011, in cui trovano spazio sia le argomentazioni della Corte che quelle della giustizia amministrativa.

¹⁰⁸ Per la Puglia, Corte cost. 119/2010 e Corte cost. 366/2010; per il Molise, Corte cost. 124/2010 e Corte cost. 194/2010; per la Toscana, Corte cost. 313/2010.

le Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione, il quale impedisce ogni autonomo intervento legislativo regionale”¹⁰⁹.

A questo punto, la questione che interessa è dunque se, e in che misura, il d.lgs. 28/2011 nonché le recenti linee guida reagiscano alle aporie del sistema messe in luce dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa. Per rispondere a tale quesito occorre soffermarsi su come la nuova disciplina autorizzatoria si articola tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. In via preliminare, occorre precisare che il decreto attuativo¹¹⁰ non ha abrogato l’art. 12 del d.lgs. 387/2003, generando un’inopportuna stratificazione normativa. Come si evince dai “Principi generali”¹¹¹ di cui all’art. 4, c. 2 del decreto attuativo, infatti, l’attività assentiva è regolata: *a)* dall’autorizzazione unica di cui all’art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, come modificato dall’art. 5 del decreto; *b)* dalla procedura abilitativa semplificata di cui all’art. 6; ovvero *c)* dalla comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui all’art. 6, c. 10. Inoltre, alle fonti richiamate si aggiungono, per ciascuno dei procedimenti abilitativi le disposizioni introdotte dalle linee guida del d.lgs. 28/2011.

Quanto alle principali novità per ciascun tipo di procedimento assentivo, in primo luogo sembra potersi dire che il procedimento dell’autorizzazione unica non subisce innovazioni epocali. Rimane certamente il procedimento più articolato e il più idoneo a bilanciare la molteplicità

¹⁰⁹ *Ex plurimis*, Corte cost. 124/2010.

¹¹⁰ Il d.lgs. 28/2011, è suddiviso in otto titoli: Titolo I, “Finalità e obiettivi”, artt. 1-3; Titolo II, “Procedure amministrative, regolamentazioni e codici”, a sua volta suddiviso nei capi “Autorizzazioni e procedure amministrative”, artt. 4-7, e “Regolamentazione tecnica”, artt. 8-11; Titolo III, “Informazione e formazione”, artt. 11-13; Titolo IV, “Reti energetiche”, suddiviso in tre capi, “Rete elettrica”, artt. 14-17, “Rete del gas naturale”, artt. 18-19, “Reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento”, artt. 20; Titolo V, “Regimi di sostegno”, che si articola in tre capi, “Regimi di sostegno per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili”, artt. 22-24, “Regimi di sostegno per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per l’efficienza energetica”, artt. 25-28-*bis*, “Regimi di sostegno per l’utilizzo delle fonti rinnovabili nei trasporti”, artt. 29-29-*bis*; Titolo VI, “Garanzie di origine, trasferimenti statistici e progetti comuni”, artt. 30-33; Titolo VII, “Sostenibilità di biocarburanti e bioliquidi”, artt. 34-35; Titolo VIII, “Monitoraggio controllo e relazione”, art. 36; Titolo IX, “Disposizioni finali”, artt. 37-39.

¹¹¹ Degne di nota le “giustificazioni” che il legislatore ha voluto fornire per l’introduzione di ulteriori e particolari procedure autorizzatorie in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili, *ex art. 5*, comma 1, per cui, nel *favor* nei confronti dello sviluppo delle fonti rinnovabili, e nel rispetto del principio di leale collaborazione, “la costruzione e l’esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciale procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione”.

degli interessi in gioco¹¹², anche se le novità introdotte non brillano però per sistematicità. L'individuazione degli interventi assoggettabili ad autorizzazione unica, infatti, è rimessa, da un lato, alle linee guida e alle relative leggi di adeguamento delle Regioni e delle province autonome¹¹³, dall'altro, ad un futuro (e soprattutto ulteriore) decreto adottato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza Unificata. Questo dovrà determinare "per ciascuna categoria di impianto e di fonte, gli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica" (art. 5, c. 3); l'ambito applicativo dell'autorizzazione unica dipende dunque sia dall'attività delle Regioni, sia dalla prospettata decretazione ministeriale.

Ulteriore novità è la modifica dell'ultimo periodo di cui al c. 4 del d.lgs. 387/2003, ovvero il periodo entro il quale deve essere concluso il procedimento unico su cui si sono interrogate giurisprudenza¹¹⁴ e dottrina¹¹⁵. Il termine per la conclusione del procedimento è fissato in 90 giorni, salvo previo espletamento della verifica di assoggettabilità, qualora prevista (art. 5, c. 2). Quanto alla sospensione del termine per la valutazione di impatto ambientale, il legislatore sembra accogliere la soluzione proposta dalla Conferenza Stato-Regioni, per cui il computo dei 90 giorni dovrebbe essere svolto al netto sia dei termini previsti dall'art. 25 del d.lgs. 152/2006, sia dei tempi previsti per la v.i.a. Per i restanti profili è pieno il rimando (*ex art. 5, c. 1*) all'art. 12 del d.lgs. 387/2003; pertanto, sarà ancora la disciplina ivi prevista a trovare applicazione. La conferenza di servizi convocata dalla Regione o dalla Provincia delegata continua dunque ad assumere, "nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione

¹¹² Corte cost. 249/2009 e Corte cost. 313/2010.

¹¹³ Per una completa panoramica su quali tra le Regioni hanno già adottato tali atti, www.nextville.it.

¹¹⁴ Il termine è stato ritenuto acceleratorio da T.A.R. Palermo, sez. II, n. 9042/2010, n. 3253/2010, n. 265/2010, n. 1760/2009, n. 1539/2009, n. 642/2009, n. 1277/2008. La perentorietà del termine è invece affermata in T.A.R. Potenza, n. 144/2007, n. 513/2006, n. 78/2008; T.A.R. Napoli, sez. VII, n. 808/2010; T.A.R. Palermo, n. 1277/2008. Le sentenze richiamate motivano la perentorietà del termine facendo riferimento a Corte cost. 364/2006, che ha "rinvvenuto la 'ratio' del citato termine nel principio di semplificazione amministrativa e di celerità che [...] garantisce, in modo uniforme sul territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo" (T.A.R. Potenza, n. 78/2008).

¹¹⁵ G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del procedimento di integrazione*, (cit.) 107; G. GUZZO, *Le procedure autorizzative nel settore delle energie rinnovabili* (commento a Corte dei conti, sez. giur. Puglia, n. 615/2010), in Lexitalia.it, dicembre 2010; P. SANTORO, *Impianti eolici: tra regime autorizzatorio e concessione di bene collettivo*, «Riv. giur. amb.», 2010, 336.

degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente"¹¹⁶. È questa la sede in cui devono essere espresse le determinazioni di tutte le amministrazioni interessate; in tal modo, infatti, è assicurata l'unicità del procedimento, e ponderati i vari interessi pubblici rilevanti ai fini dell'autorizzazione unica finale¹¹⁷. Qualora, poi, gli effetti di un determinato procedimento abbraccino anche il territorio di altre Regioni o Province delegate, è compito della Regione o Provincia competente al rilascio dell'autorizzazione coinvolgere anche le altre entità territoriali all'interno del procedimento (par. 10.6 delle linee guida nazionali). A seguito dell'istanza per l'autorizzazione unica – i cui contenuti minimi sono elencati al par. 13 delle linee guida¹¹⁸ – prende avvio il procedimento unico disciplinato dall'art. 12, c. 3 e 4 del d.lgs. 387/2003, e dal par. 14 delle linee guida. In particolare, il paragrafo da ultimo richiamato prevede che nell'ambito della conferenza di servizi confluiscono "tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili"¹¹⁹. L'autorizzazione unica¹²⁰, ottenuta in seno al procedi-

¹¹⁶ Così Corte cost. 313/2010.

¹¹⁷ T.A.R. Palermo, sez. I, n. 1478/2009; CGA Sicilia, sez. giur., n. 1005/2008; CGA, sez. giur., n. 295/2008; e in dottrina L. RICCI, *Procedure per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, (cit.), 894; S. GUARINO, *Procedura ad evidenza pubblica e procedimento autorizzatorio per la realizzazione e gestione di impianti di energia eolica*, (cit.), 852. Per quanto concerne le amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza di servizi, A. FARI, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, (cit.), il quale, oltre a Regioni, Province e Comuni, individua: "l'Arpa, l'Asl, il Genio civile, il Grtn, l'Aeronautica militare e l'ente nazionale per l'aviazione civile per gli impianti eolici, i comandi regionali militari se gli impianti sono posti vicino a zone di interesse militare, l'ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia per la fonte geotermica, il Ministero delle comunicazioni se gli impianti possono generare delle interferenze con le linee di comunicazione di servizio pubblico, l'Anas se le opere sono poste nelle vicinanze di sua competenza, gli enti parco, il Corpo forestale dello Stato, i consorzi di bonifica e irrigazione, il dipartimento militare marittimo, la soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio, per il patrimonio storico e artistico".

¹¹⁸ Secondo le norme transitorie delle linee guida (par. 18.4), le Regioni possono dotarsi di una tempistica diversa per la presentazione delle domande assertive, possibilità che potrebbe rappresentare un appiglio normativo all'introduzione di poco auspicabili provvedimenti regionali moratori.

¹¹⁹ Lo stesso comma, nello specificare che resta ferma l'applicabilità dell'art. 14-bis della l. 241/1990 in materia di conferenza di servizi preliminare, nulla aggiunge (se non confusione) alla disposizione dell'art. 12, c. 4, che indica come il procedimento unico debba essere svolto nel rispetto "dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241".

¹²⁰ Par. 15 delle linee guida ("Contenuti essenziali dell'autorizzazione unica").

mento delineato, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione delle amministrazioni coinvolte; inoltre, ove occorra, la stessa costituisce *ex se* variante allo strumento urbanistico¹²¹.

La novità principale del decreto appena approvato, tuttavia, riguarda la sostituzione della denuncia di inizio attività con la procedura abilitativa semplificata, *ex art. 6, c. 1 del d.lgs. 28/2011*. Quest'ultimo dispone infatti che la d.i.a. di cui ai par. 11 e 12 delle linee guida¹²² sia sostituita da una procedura abilitativa semplificata. Al pari di quanto avveniva con la d.i.a., la competenza autorizzatoria è rimessa agli uffici tecnici del Comune su cui sono realizzati gli impianti; la ponderazione degli interessi coinvolti, pertanto, sembra senz'altro più debole rispetto a quella ottenuta in sede di autorizzazione unica, circostanza giustificata dalla minore invasività degli impianti assoggettabili a siffatta procedura¹²³. È utile sottolineare che anche per la procedura abilitativa semplificata si assiste ad una (inopportuna) stratificazione di disposizioni: artt. 6 e 7 del d.lgs. 28/2011, par. 11 e 12 delle linee guida nazionali, nonché gli adeguamenti adottati dalla Regioni nei 90 giorni successivi all'entrata in vigore delle linee guida, previste dal par. 18.4 delle stesse¹²⁴.

Il procedimento autorizzatorio si articola intorno ad una dichiarazione del proprietario dell'immobile (o da chi abbia disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse) da presentare al Comune anche per via telematica almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori (art. 6, comma 2). La dichiarazione deve essere accompagnata da una relazione dettagliata a firma del progettista abilitato¹²⁵, nonché dagli opportuni elaborati progettuali. Se il Comune non procede alla

¹²¹ È una specificazione di quanto disposto dall'art. 12, comma 4, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione "costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato".

¹²² Rubricati "Interventi soggetti a denuncia di inizio attività (d.i.a.) e interventi di attività edilizia libera: principi generali" e "Interventi soggetti a denuncia di inizio attività e interventi di attività edilizia libera".

¹²³ *Supra*, nota 92.

¹²⁴ Il quale dispone che "le Regioni, qualora necessario, adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti linee guida, anche con l'eventuale previsione di una diversa tempistica di presentazione delle domande di cui al paragrafo 13".

¹²⁵ In particolare, la relazione deve asseverare "la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie"; sul punto, peraltro, si ritiene che alla progettazione possano provvedere (oltre che ingegneri ed architetti) anche geometri e periti edili; V. LUBELLO, *Commento all'art. 64 d.P.R. 380/2001*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI (cur.), *Commentario breve alle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, Padova, Cedam, 2010, 360.

richiesta di eventuali integrazioni (art. 6, comma 3), decorsi trenta giorni, il proponente può dare avvio all'attività di costruzione. Inoltre, al pari di quanto previsto per la d.i.a., l'intervento deve concludersi entro tre anni dal perfezionamento della p.a.s. Infine, ultimata la realizzazione dell'impianto, il progettista o il tecnico abilitato rilasciano un certificato attestante la conformità dell'opera con quanto previsto nel progetto (art. 6, comma 7).

Il procedimento delineato può però avere ulteriori articolazioni qualora siano previsti degli atti di assenso nelle materie di cui all'art. 20, comma 4 della l. 241/1990¹²⁶; infatti, nel caso in cui tali atti siano di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, e non siano allegati alla dichiarazione, l'amministrazione deve alternativamente acquisirli d'ufficio, o convocare un'apposita conferenza di servizi (entro venti giorni dal ricevimento della dichiarazione). In tale ipotesi il termine dei trenta giorni viene sospeso fino all'adozione degli atti di assenso ovvero "fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 6-bis, o all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14-quarter, comma 3" della l. 241/1990. L'eventuale sospensione del termine da ultimo richiamata è ciò che in essenza distingue la procedura abilitativa semplificata dalla denuncia di inizio attività. Nella d.i.a., infatti, vi è la presunzione che il procedimento inizi e finisca all'interno dei preposti uffici comunali; da questo punto di vista, la procedura abilitativa semplificata può essere accolta con favore, in ragione della composita ponderazione di interessi richiesta dalla produzione di energia da fonti rinnovabili. Inoltre, la forte somiglianza tra la d.i.a. e la procedura illustrata potrebbe far sì che quest'ultima si possa "giovare" della giurisprudenza e della dottrina stratificata nel tempo in materia di denuncia di inizio attività, evitando così vuoti normativi soprattutto con riferimento alla tutela dei terzi controinteressati¹²⁷.

¹²⁶ Come noto si tratta delle materie per cui è non trovano applicazione le disposizioni del silenzio assenso, che ex art. 20, l. 241/1990 sono: il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

¹²⁷ Con riferimento al dibattito sviluppato, si vedano, *ex multis* A. VEDASCHI, *Commento all'art. 22, d.P.R. 380/2001*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI (cur.), *Commentario breve alle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, cit., 360; F. ABLÉ, *Denuncia di inizio attività e tutela del ter-*

Ciò che non convince è il ricorso ad un nuovo strumento abilitativo; anche dal punto di vista del *nomen iuris*, le analogie tra d.i.a. e p.a.s., per quanto evidenti, dovranno essere confermate dalla giurisprudenza, che non potrà richiamare *de plano* la giurisprudenza in materia di d.i.a., ma dovrà a questo fine dimostrare la parziale sovrapposizione tra i due procedimenti.

4. Il ruolo delle politiche regionali in materia di energie rinnovabili: conclusioni

A conclusione del lavoro, si vuole tentare di mettere a fuoco i contorni della nozione di “federalismo energetico”, e capire quale significato possa esserle assegnato.

Sono tre le accezioni nelle quali, in generale, sembra possibile parlare di federalismo in senso energetico. Un primo significato rilevante è quello che attiene ai profili decisori. È stato sostenuto che solo un coinvolgimento regionale nelle decisioni prese ai livelli europeo e nazionale possa condurre a risultati soddisfacenti, e ad un corretto bilanciamento fra l’attrazione verso il centro resa necessaria dai profili tecnici, e la valorizzazione del ruolo dei livelli periferici di governo¹²⁸. Se questo è in principio vero, non sembra tuttavia essere risolutivo; l’esistenza di una molteplicità di dimensioni – europea, nazionale, regionale – più che rappresentare un punto di arrivo, costituisce il momento generativo della complessità in materia. Si può parlare di accezione energetica del federalismo nella misura in cui, alternativamente come constatazione di fatto o come obiettivo di diritto, i diversi livelli di governo siano caratterizzati da un adeguato grado al contempo di coordinamento e di indipendenza, interpretati nel senso fiduciario che l’etimologia del termine (lat. *foedus*)

zo (commento a T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, n. 6188/2008), in «Urbanistica e appalti», 2009; A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, 2008, 355; M.A. SANDULLI, *La d.i.a. edilizia*, in «Riv. giur. edilizia», 2004, 121 ss. E. BOSCOLO, *Sulla (non) impugnabilità della denuncia di inizio attività*, in «Urbanistica e appalti», 10, 2003, 121 ss.; A. TRAVI, *Silenzi-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei controinteressati*, in «Dir. proc. amm.», 2002, 16. Per la numerosa giurisprudenza, si rimanda *ex multis* a Cons. Stato, sez. IV, n. 14/2001; Cons. Stato, sez. IV, n. 5811/2008; Cons. Stato, sez. IV, n. 3742/2008; Cons. Stato, sez. IV, n. 4828/2007; Cons. Stato, Sez. VI, n. 1550/2007; Cons. Stato, sez. VI, n. 717/2009.

¹²⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *Taking Constitution seriously. Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Federalismi», 2003, 4 ss.

suggerisce¹²⁹. Alla Regione non dovrebbero dunque essere riservati solo compiti di mera attuazione, ma anche di autonoma definizione della politica energetica, in riferimento ad obiettivi generali condivisi e nei limiti delle potestà costituzionalmente garantite; circostanza che rende evidente la necessità di valorizzare adeguatamente il momento della programmazione (*infra* nel paragrafo)¹³⁰. In secondo luogo, si può parlare di federalismo energetico nel senso della realizzazione di un'autosufficienza energetica che, quantomeno come obiettivo di massima, ha fatto il proprio ingresso nel dibattito regionale. Seppure ancora lontana dal (e per molti versi insuscettibile di) trovare una realizzazione dal punto di vista tecnico, l'"indipendenza" energetica del territorio regionale acquista importanza politica, derivando direttamente dalla presa di coscienza relativa alla correlazione fra fabbisogno e consumo energetico. Di conseguenza, il termine "federalismo" potrebbe tendere ad assumere un'accezione sempre più fattuale, e legata alla distinzione territoriale delle risorse energetiche in ragione della loro generazione e consumo. In terzo luogo, vengono in rilievo i profili di coordinamento con una serie di politiche di pertinenza regionale che, in misura diversa, presentano aspetti che fanno ritenere plausibile un ruolo sempre più incisivo delle Regioni in materia. Il legame con la tutela ambientale, per certi versi il profilo più complesso di interazione, nonostante lo spostamento progressivo verso il livello centrale di governo, gode di un esplicito riconoscimento del legame con l'energia alternativa, che potrebbe in futuro fungere da mezzo per riservare spazio a politiche ambientali regionali connesse allo sviluppo delle energie rinnovabili. Un ruolo nuovo e delicato potrà essere svolto dalle Regioni relativamente alla tutela della concorrenza nel settore, in ragione dell'evoluzione pro-concorrenziale del mercato che, nel rendere necessario per le Regioni l'interlocuzione con le autorità indipendenti di regolazione, sembra per certi versi aver indebolito il tradizionale assetto dei pubblici poteri coinvolti, ed aprire così spazi nuovi per l'intervento regionale. Più delicati sembrano essersi rivelate (e pronosticarsi, per il futuro) le possibilità di intervento legislativo per le Regioni a titolo di go-

¹²⁹ E dunque indipendentemente da una vera e propria collocazione gerarchica fra livelli di governo "superiori" ed "inferiori", come spesso la dottrina in materia sembra ancora suggerire.

¹³⁰ È stato sostenuto che la regolazione della produzione di energia da fonti rinnovabili sarebbe funzionale ad una valorizzazione del ruolo delle regole giuridiche, in ragione della generale inidoneità del mercato rispetto al perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, con la conseguenza di richiedere "l'intervento di scelte 'politiche'" ed una "definizione 'eteronoma' del livello di sostenibilità ritenuto accettabile"; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 171-172.

verno del territorio – locuzione ancora troppo generica per costituire da sola sicuro fondamento per interventi regionali – e tutela del paesaggio, la composizione degli interessi nel cui ambito è affidata a strumenti di natura quasi esclusivamente amministrativa. Del tutto aperte, invece, le possibilità per le Regioni di sfruttare lo spazio loro riservato *ex art. 117, comma 3 Cost.* in relazione alla tutela della salute; probabilmente, solo una più compiuta evidenza empirica del legame fra salute umana e riduzione delle emissioni nocive in virtù dello sfruttamento delle fonti rinnovabili potrà aumentare gli spazi di interventi giustificati da tale titolo di competenza¹³¹.

Naturalmente, non è possibile parlare di federalismo – qualunque aggettivo vi si accompagni – senza discutere profili di responsabilità; senza, in altri termini, indagare la misura in cui l’assunzione dell’autonomia corrisponda ad una gestione delle sue implicazioni. Da questo punto di vista si coglie appieno l’importanza dei meccanismi di *burden sharing*, sia in relazione alla possibilità di raggiungere gli obiettivi negoziati a livello nazionale, sia, ancora di più, come veicolo – dal punto di vista “culturale” – di una valorizzazione del ruolo degli enti periferici in relazione alle energie rinnovabili. La possibilità di realizzare bilanci energetici regionali, che evidenzino per ogni Regione la condizione di esportatore o importatore di energia – così dando vita a veri e propri saldi energetici regionali¹³² – diventa preconditione per la determinazione, in sede di programmazione energetica (*supra*, par. 2), delle linee di indirizzo per il raggiungimento dell’autosufficienza, vale a dire il riequilibrio fra domanda ed offerta di energia. Può essere interessante notare come, da alcuni punti di vista, il federalismo energetico riproponga almeno tre problemi contigui a quelli evidenziati nel processo di attuazione del federalismo fiscale (*ex art. 119 Cost.*). Innanzitutto (come per la capacità fiscale), si rappresenta la necessità di una corretta considerazione della diversa capacità energetica dei territori, in virtù della disomogenea distribuzione dei fattori naturali che possono guidare lo sviluppo dell’energia da fonti rinnovabili ed accrescere la generazione complessiva. Di conseguenza, potrebbe in futuro emergere il bisogno di strumenti “di solidarietà nazionale”, idonei a realizzare forme di perequazione fra territori con diversa capacità energetica per abitan-

¹³¹ Insieme, probabilmente, ad una concezione della salute di significato più ampio, e slegata dal suo significato sanitario.

¹³² In argomento, B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, cit., 242.

te, in relazione ad un fabbisogno energetico prestabilito¹³³. Infine, potrebbe essere necessario considerare i costi del federalismo energetico; argomento che sembra essere particolarmente sensibile, soprattutto in relazione agli oneri non monetari rappresentati dalla frammentazione amministrativa e dal contenzioso¹³⁴.

Una conseguenza dell'accresciuta responsabilizzazione delle Regioni in materia sembra essere la nascita (*rectius*, la proliferazione) di agenzie energetiche territoriali, recanti caratteristiche molto differenti, ma tutte in diverso modo legate alla promozione dell'energia da fonte rinnovabile. Molte di queste agenzie sono state create in seguito al Programma di matrice europea SAVE II (finalizzato alla costituzione di agenzie di carattere locale per la promozione, oltre che del risparmio e dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili; in seguito, con il Programma IEE – *Intelligent Energy for Europe*). Il comune impulso europeo, tuttavia, non sembra aver dato un'impronta comune alle diverse agenzie, che si sono pienamente modellate sulla realtà locale. Dal punto di vista istituzionale, alcune hanno come riferimento l'intero territorio della Regione o della prov. autonoma¹³⁵, mentre per altre è prevalente la dimensione

¹³³ Se nel dibattito in materia di federalismo fiscale si discute della volontà di destinare risorse economiche prodotte in un territorio in altri territori, in campo energetico potrebbe accadere qualcosa di simile, con un costo rappresentato dal sacrificio in termini ambientali e paesaggistici che gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile comportano nei territori in cui sono installati; *supra*, par. 3 e *infra* nel paragrafo.

¹³⁴ È stato correttamente sostenuto che “il federalismo è auspicabile quando riduce i costi di ‘sopraffazione’ del centro sugli enti periferici, tuttavia impone una crescita dei costi di coordinamento; R. GALBIATI, G. VACIAGO, *Il governo dell'energia dal decentramento alla riforma costituzionale: profili economici*, in «Merc., conc., reg.», 2002, 372; l'allocazione decentrata delle competenze ridurrebbe “i costi derivanti dall'imposizione di esternalità negative alle comunità locali”, permettendo di allocare in maniera più efficiente le infrastrutture, e trovare meccanismi di compensazione a livello locale”, necessitando però di uno “sforzo di coordinamento”; *ibidem*.

¹³⁵ È il caso dell'Agenzia Regionale per l'Energia della Regione Abruzzo, dell'Agenzia Regionale per l'Energia della Liguria, dell'Agenzia provinciale per l'energia prov. aut. Trento e dello Sportello Info Energia *Chez Nous*, Regione Valle d'Aosta.

provinciale¹³⁶, o addirittura comunale¹³⁷. Possono vestire forme molto diverse, che variano dal consorzio o cooperativa¹³⁸, alla società per azioni¹³⁹, alla società a responsabilità limitata¹⁴⁰, all'associazione¹⁴¹, all'organizzazione *no-profit*¹⁴², alla fondazione¹⁴³, oppure a semplici uffici dedicati della pubblica amministrazione di riferimento¹⁴⁴. Alcune agenzie presentano un rapporto con una molteplicità di enti pubblici, ponendosi al crocevia di diversi interessi pubblici e privati¹⁴⁵. Per quanto riguarda le

¹³⁶ In cui la provincia è ente pubblico di riferimento principale o insieme al comune del capoluogo; Agenzia Locale per l'Energia e lo Sviluppo Ambientale della Provincia di Chieti, Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Teramo, Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Potenza, Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile della Provincia di Cosenza, Agency Energy Environmental della Provincia di Catanzaro, Agenzia Provinciale per l'Energia della Provincia di Reggio Calabria, Agenzia Sannita per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Benevento, Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile della Provincia di Salerno, Agenzia Napoletana per l'Energia e l'Ambiente, Agenzia Parma Energia, Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile di Modena, Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile della Provincia di Forlì-Cesena, Agenzia Provinciale per l'Energia di Udine, Agenzia Provinciale per l'Energia Frosinone, Latina Energy Management Agency, Sportelli Infoenergia Provincia di Milano e Provincia di Monza-Brianza, Agenzia per la Gestione Intelligente delle Risorse Energetiche della Provincia di Mantova, Sportello Energia Provincia di Como, Agenzia per il Risparmio Energetico della Provincia di Ancona, Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Isernia, Granda-Agenzia per l'Energia della Provincia di Cuneo, Agenzia Provinciale per l'Energia del Vercellese e della Valsesia, Agenzia Provinciale per l'Energia e l'Ambiente della Capitanata (Provincia di Foggia), Agenzia dell'Energia della Provincia di Lecce, Punto Energia Provincia di Sassari, Agenzia Energetica Sulcitana (Provincia di Carbonia-Iglesias), Sustainable Energy Agency della Provincia di Oristano, Agenzia per l'Energia della Provincia di Cagliari, Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Perugia, Agenzia per lo Sviluppo dell'Energia e la Salvaguardia dell'Ambiente della Provincia di Terni, Agenzia Energetica della Provincia di Massa Carrara, Agenzia Energetica della provincia di Pisa, Agenzia per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Siena, Agenzia per l'Energia della Provincia di Padova, Società per la divulgazione e produzione di energia pulita della Provincia di Vicenza, Agenzia Energetica della Provincia di Livorno, Agenzia Provinciale per l'Energia e l'Ambiente di Enna, Agenzia Provinciale per l'Energia e l'Ambiente di Trapani, Agenzia Fiorentina per l'Energia, Agenzia Lucchese Energia Recupero Risorse, Sportello Pratese Energia per la Sostenibilità.

¹³⁷ È il caso di RomaEnergia – Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo sostenibile del Comune di Roma, Agenzia Energia e Ambiente di Torino, Agenzia Veneziana per l'Energia.

¹³⁸ Ad es. le agenzie di Potenza, Catanzaro, Napoli e Frosinone.

¹³⁹ Ad es. le agenzie di Liguria, Umbria, Sassari.

¹⁴⁰ Ad es. le agenzie di Salerno, Vicenza, Firenze e Livorno.

¹⁴¹ Ad es. le agenzie di Modena e Latina.

¹⁴² Ad es. l'agenzia di Udine.

¹⁴³ Ad es. l'agenzia di Torino.

¹⁴⁴ Ad es. le agenzie di Como, Milano e Monza-Brianza.

¹⁴⁵ È il caso dell'agenzia di riferimento di Modena, che vede la partecipazione del Comune, della Provincia, della Camera di commercio, dell'Università, e di un elevato numero di Co-

energie rinnovabili, le agenzie si occupano in prevalenza di sostegno alla ricerca, supporto alla programmazione energetica degli enti locali, attività di educazione e formazione, servizi di monitoraggio e consulenza, e servizi informativi. Pur con i dovuti distinguo, non sembra che tali agenzie siano in grado di incidere in modo significativo sullo sviluppo regionale e locale del settore. Solo in rari casi sono ad esse delegate funzioni amministrative di una certa rilevanza; né caratteri di indipendenza o particolare *expertise* sembrano sempre giustificare la costituzione. Tali agenzie potranno essere di aiuto per lo sviluppo locale del settore dell'energia pulita laddove diventino un interlocutore qualificato per soggetti pubblici e privati; in altre parole, come luogo di confronto e composizione dei numerosi interessi che, come visto (*supra*, par. 3), faticano talora a trovare opportune sedi di dialogo.

Un importante ruolo che potrebbe essere in prospettiva svolto dalle agenzie risiede in una parte importante dello sviluppo della produzione di energia da fonte rinnovabile, rappresentata dagli strumenti di incentivo alla produzione dell'energia pulita stessa. Se dal punto di vista tecnico e di *policy* la fase del "pionerismo" sembrerebbe essere ormai tramontata, lo stesso non può dirsi infatti per il quadro normativo, che è ancora fortemente caratterizzato da un carattere promozionale, che, nel condurre a forme di incentivazione quantitativamente fra le più alte d'Europa¹⁴⁶, dà origine ad una cornice di regolazione complessa, con particolare riguardo alla sinergia fra azione statale ed azione regionale. A livello nazionale, il quadro degli incentivi si è ampiamente stratificato nel tempo, e risulta ora caratterizzato dalla presenza di tutti i meccanismi di incentivazione previsti nelle discipline corrispondenti degli altri Paesi europei, convivendo strumenti di *quota-system* (certificati verdi¹⁴⁷), *feed-in tariff* (Cip 6/92¹⁴⁸ e tariffa omni-

muni. Lo stesso vale per la Liguria, che vede fra l'altro una partecipazione dell'Università di Genova e di Filse SpA, società finanziaria regionale ligure; è quanto accade anche per l'agenzia di riferimento della Valle d'Aosta, alla quale partecipa Finaosta SpA, la società finanziaria valdostana.

¹⁴⁶ Che non sembra aver generato, peraltro, risultati adeguati; A. BIANCARDI, M. MINOZZI, *L'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili per la generazione elettrica: strategie comunitarie, politiche nazionali e ruolo delle Regioni*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (cur.), *La sfida dell'energia pulita*, cit., 145.

¹⁴⁷ La cui importanza si coglie se si considera come i produttori possano assolvere all'obbligo posto dal d.lgs. 79/1999 in relazione all'immissione nella rete di una quota minima di energia prodotta da fonte rinnovabile non solo attraverso la produzione diretta di energia di tal genere, ma anche mediante l'acquisto di certificati verdi, che comprovino l'avvenuta produzione.

¹⁴⁸ Sistema di incentivazione tariffaria introdotto dalla delibera del Comitato Interministeriale Prezzi n. 6/92 (fonti rinnovabili e fonti assimilate); i produttori, dietro convenzione,

comprensiva¹⁴⁹), e *feed-in premium* (conto energia per fotovoltaico¹⁵⁰ e solare termodinamico¹⁵¹)¹⁵². Accanto a tale ampio intervento statale si collocano gli interventi regionali, che hanno dato luogo ad un sistema articolato in ragione delle diverse realtà regionali, in particolare in termini di spettro di soggetti incentivati, attività promosse, entità e frequenza degli incentivi stessi. Al di là di alcune Regioni in cui risulta in generale meno sviluppato il sistema di incentivi economico-finanziari alla produzione di energia pulita¹⁵³, con il tempo si è delineato un complesso sistema di incentivi regionali, erogati perlopiù in seguito a bandi pubblici finanziati su base annuale o pluriennale in ragione delle risorse disponibili. Le Regioni hanno spesso privilegiato l'intervento a favore della realizzazione di impianti di pertinenza di enti locali; è il caso in particolare degli impianti solari termi-

cedono all'ENEL ad un prezzo superiore a quello di mercato l'energia in eccedenza rispetto ai propri consumi, potendo poi questo rivalersi della differenza di prezzo in un'apposita componente tariffaria della bolletta degli utenti (il meccanismo è oggi esaurito).

¹⁴⁹ Incentivo per il quale si prevede che un'unica convenzione sia stretta con GSE, inclusiva sia del ricavo della vendita, sia della quota incentivata; è in sostanza un'ipotesi di ritiro dedicato effettuato da GSE ad un prezzo amministrato omnicomprensivo.

¹⁵⁰ Meccanismo di incentivazione che prevede specifici coefficienti di incentivazione che variano in ragione di parametri che, originariamente legati al grado di integrazione architettonica, sono stati oggi trasformati, prevedendo una prima distinzione generale fra impianti su edifici e non, cui si accompagnano casi di favore per cui è possibile il cumulo con altri incentivi (in particolare, gli impianti integrati dotati di caratteristiche innovative).

¹⁵¹ Erogato per una durata di 25 anni, sull'energia elettrica prodotta netta. L'incentivo riguarda gli impianti termoelettrici in cui si utilizza il calore solare per l'alimentazione del ciclo termodinamico dal quale è prodotta l'elettricità; tali impianti hanno diritto ad una tariffa incentivante fissa aggiuntiva rispetto al prezzo di vendita dell'energia prodotta.

¹⁵² Esistono poi disposizioni relative alle agevolazioni per le fasi diverse dalla produzione, e in particolare la connessione (trattamento prioritario delle richieste di connessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili); la trasmissione e la distribuzione (esenzione dalla conclusione con Terna SpA del contratto per il servizio di trasmissione); il dispacciamento (sostituzione dell'obbligo di concludere un contratto di dispacciamento con Terna SpA, per i soggetti in regime di ritiro dedicato o scambio sul posto, con un contratto sottoscritto da GSE); L. DE PAOLI, *L'incentivazione delle fonti rinnovabili in Italia*, in AA.VV., *I Quaderni di Italianieuropei*, 2010, 127 ss.; M. D'AURIA, *La finanza pubblica e le energie rinnovabili*, in «Riv. giur. amb.», 2009, 879 ss.

¹⁵³ Ad esempio Calabria, Campania, Molise, Puglia, Umbria; alcune di queste Regioni, nondimeno, risultano essere particolarmente attive sul fronte delle energie rinnovabili, e sono intervenute sul mercato con forme di incentivazione legate ai profili regolatori e di semplificazione amministrativa (*supra*, par. 3), invece che monetari. Si segnala l'intervento in proposito dell'Unione europea, che per il periodo 2007-2013 di programmazione dei Fondi strutturali europei ha previsto l'accesso di alcune Regioni meridionali (Puglia, Campania, Calabria e Sicilia) a risorse finalizzate ad esperimenti industriali avanzati finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

ci negli edifici pubblici (Lombardia, Marche), degli incentivi al fotovoltaico nelle scuole (Liguria, Lombardia, Marche), o degli incentivi agli impianti di pertinenza degli enti locali in generale (Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, prov. Trento). Particolare attenzione è stata dedicata anche agli impianti di pertinenza delle imprese (Friuli-Venezia-Giulia, Marche, prov. Trento), laddove alcune Regioni hanno puntato sullo sviluppo di vere e proprie filiere regionali legate all'industria delle energie rinnovabili (Piemonte, Sicilia), o hanno costituito fondi per la concessione di garanzie sugli investimenti effettuati dalle imprese per la realizzazione degli impianti (Marche). In taluni casi si riscontrano anche previsioni più specifiche, legate in particolare alle aree rurali e alle aziende agricole (Abruzzo, Basilicata, Lazio, Liguria, Lombardia, Sicilia, Veneto), laddove non specificamente alle strutture turistico-ricettive e balneari (Liguria). Correttamente, particolare attenzione è stata dedicata alle fonti di energia di cui i territori risultano ricchi, o che si è deciso per altre ragioni di privilegiare; si pensi alle Regioni che hanno scelto di incentivare in particolare il solare termico (Abruzzo, Sardegna), la geotermia (Friuli-Venezia-Giulia, Marche), le biomasse (Abruzzo, Friuli-Venezia-Giulia) ed il mini-eolico (Marche). Alcuni sistemi regionali risultano particolarmente sviluppati, verosimilmente in virtù della combinazione fra sensibilità politica e disponibilità economica; è il caso della Toscana, che ha previsto un articolato sistema di incentivi reiterato negli anni, e rivolto ad imprese, consorzi, cooperative, enti territoriali, per tutti gli impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, tramite lo stanziamento di contributi a fondo perduto che variano a seconda dell'attività e della dimensione del beneficiario. Altro sistema particolarmente ricco e composito è quello della Prov. aut. di Bolzano, che da decenni eroga contributi a fondo perduto a privati, aziende agricole, enti pubblici, imprese nei settori dell'industria, artigianato, commercio, turismo e servizi, favorendo, in particolare, fotovoltaico ed eolico con finanziamenti fino all'80%; in ogni caso – e questo rappresenta una costante in quasi tutte le forme di incentivazione regionale comparabili – possono accedere a tali finanziamenti gli impianti che non beneficiano delle tariffe incentivanti nazionali (e, nel caso della Prov. aut. di Bolzano, anche se non c'è possibilità di agevole allaccio alla rete elettrica). Da ultimo, occorre menzionare la Valle d'Aosta, che, a differenza delle altre Regioni che bandiscono periodicamente gli incentivi messi a disposizione, ha vestito in un testo normativo, la l.r. 3/2006, la previsione di incentivi permanenti per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

All'origine delle politiche di incentivazione, in ogni caso, rimane il fatto che un corretto sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili può rappresentare un'ottima opportunità economica ed industriale per le Re-

gioni. Le ragioni economiche sottostanti la necessità di sviluppo di tale settore (evidenti sotto il profilo delle entrate fiscali e dell'ammontare complessivo degli investimenti¹⁵⁴), hanno condotto le Regioni a prestare particolare attenzione a tale aspetto. Nel "rincorrere" il legislatore nazionale sul terreno della promozione di un'industria nazionale del settore, le Regioni hanno in passato approvato disposizioni che, pure se condivisibili nelle intenzioni, non hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale per violazione di alcune libertà fondamentali, quale la libertà di iniziativa economica. La Corte ha così censurato l'art. 3, l.r. Calabria 42/2008, che, nel prevedere che il 20% della potenza autorizzata di produzione di energia da fonte rinnovabile dovesse essere riservato ad operatori regionali individuati in anticipo, rappresentasse una violazione del principio della parità di accesso degli operatori economici (Corte cost. 124/2010)¹⁵⁵. Nella stessa occasione è stato censurato il punto 4 comma 2, lett. l) dell'Allegato 1 della stessa legge, che, nel dettare alcuni requisiti necessari ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti, stabiliva alcuni requisiti, fra cui la costituzione di una società *ad hoc* avente residenza fiscale nel territorio calabrese, la sottoscrizione di garanzie fideiussorie, il *favor* nei confronti dell'imprenditoria locale e dell'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato (con una percentuale di lavoratori locali, ed in riferimento a determinate categorie di lavoratori). Il limpido argomentare della Corte, nel ritenere illegittimo il perseguimento per tali vie di obiettivi di stimolo e protezione dell'economia locale, lascia tuttavia l'impressione di un legislatore regionale disarmato di fronte alla volontà di cogliere le opportunità legate alla produzione dell'energia da fonte rinnovabile in condizioni di contrasto delle operazioni speculative che prendono spesso le forme di investitori (eventualmente stranieri) interessati al ritorno economico che tali attività pos-

¹⁵⁴ Sullo sviluppo industriale legato alle fonti rinnovabili, A. LORENZONI, *Sviluppo industriale e fonti rinnovabili in Italia*, in AA.VV. *I Quaderni di Italianieuropei*, 2010, 107 ss. Secondo uno studio I-Com in uno scenario di 9 GW di fotovoltaico installati entro il 2020, le entrate fiscali per il periodo di riferimento sarebbero pari a 6,6 mld € (per il 36,4% da redditi da lavoro, per il 31% da redditi d'impresa, per la rimanente parte da imposte indirette); S. DA EMPOLI, F. D'AMORE, C. FERRARESE, M. MISCHITELLI *Il possibile contributo del settore fotovoltaico al sistema Italia*, Studio I-Com, 21/1/2010. Calcoli che utilizzano uno scenario intermedio di sviluppo prevedono un ammontare complessivo degli investimenti al 2020 in una cifra superiore ai 40 mld €, dunque mediamente 4 mld l'anno; A. GILARDONI, M. CARTA, *Rapporto 2009. Tendenze Strategiche nell'Industria delle Rinnovabili*, Osservatorio sull'industria delle Rinnovabili, 2009.

¹⁵⁵ L'articolo censurato faceva riferimento ad "una riserva strategica sino al 20% a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, individuato quale interesse economico e sociale fondamentale per la Regione".

sono generare, indipendentemente dagli *spill-over* della loro attività, e dall'impatto che queste hanno sul territorio¹⁵⁶.

La questione dello sviluppo economico regionale sembra diffusamente scontare la difficoltà di individuare un ambito territoriale di impatto della produzione di energia da fonte rinnovabile¹⁵⁷. Il ruolo del principio di integrazione altro non sembra essere che una presa di coscienza della necessità di un corretto bilanciamento di politiche ed interessi in un quadro di complessità crescente, che viene in rilievo in particolare in relazione alla dimensione ambientale, e, in misura minore, alla tutela della salute¹⁵⁸. Quello che è necessario, sembra essere piuttosto l'individuazione di "meccanismi per la determinazione di criteri di condivisione degli effetti positivi e negativi" delle scelte effettuate dalle amministrazioni, che possano "collocare nella giusta dimensione tutti gli interessi coinvolti"¹⁵⁹. In questo senso, sembra corretto sostenere che una soluzione sia da ricercarsi nell'attività di pianificazione¹⁶⁰, la quale altro non è che la valorizzazione della dimensione temporale della scelta del decisore pubblico, nell'ottica dell'adozione di soluzioni di lungo periodo, libere da valutazioni contingenti. Se non sembrano pienamente fondate le preoccupazioni di chi ritiene che "l'energia elettrica (come gli altri servizi a

¹⁵⁶ Analoghi rilievi potrebbero forse essere mossi alla d.g.r. Sardegna 10/1 del 2010, che riserverebbe ad una società di capitali a partecipazione regionale diverse funzioni relative alla promozione di energie rinnovabili. La costituzione di tale società (Sardegna Energia SpA), gestita dalla Regione, potrebbe rappresentare una illegittima discriminazione degli operatori economici, qualora si traducesse nella creazione di un monopolio legale in relazione alle attività legate allo sfruttamento di tali fonti.

¹⁵⁷ Con la necessaria, implicita conseguenza, della difficoltà ad individuare l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative. Al di là degli acronimi, (sulla questione c.d. *nimby*, *supra*, par. 2), le "esternalità negative" degli impianti di generazione sono l'elemento che più sembra influenzare il processo decisionale dei livelli di governo regionale e locale, in un quadro di impatto generale degli effetti positivi di tali impianti, e locale degli effetti negativi; L.R. PERFETTI, *Il governo dell'energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di ricomposizione del quadro delle competenze*, cit., 395 ss.

¹⁵⁸ Dal punto di vista teorico la soluzione sarebbe già insita nella realizzazione del principio di integrazione sancito *ex art. 6 TCE* (successivamente al Trattato di Lisbona, art. 11 t.f.u.e.), finalizzato al superamento delle logiche di settore in relazione ai singoli interessi coinvolti; sulla possibilità di utilizzare il principio in chiave di tutela ambientale, M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in «Riv. it. dir. pub. com.», 2007, 467 ss.; sul legame con la tutela della salute, M. CAMPAGNA, *Energia, salute e ambiente: dove opera la contiguità*, cit., 144 ss.

¹⁵⁹ G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, cit., 253.

¹⁶⁰ G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, cit., 253-256.

rete)” sia “su un letto di Procuste”¹⁶¹, è però evidente la necessità, oltre che di tracciare limiti di competenza più chiari possibile, di gestire il contenzioso in modo rapido¹⁶², e di predisporre un quadro legislativo ed amministrativo regionale armonico e dotato di coerenza sistemica. Se a parere di taluni i maggiori rischi legati ad una gestione regionalizzata dell’energia sono “legati alle caratteristiche tecniche del sistema”¹⁶³, è anche vero che l’entità di tali rischi dipende dai profili legali. L’approvazione delle Linee guida nazionali (*supra*, par. 3) permette alle Regioni di ricercare un equilibrio del momento di autorizzazione e di quello di programmazione; laddove quest’ultimo termine non reca un’accezione dirigitica, dal sapore anacronistico ed anticoncorrenziale, quanto un salubre impegno dei poteri pubblici nei confronti dei cittadini e degli operatori economici privati, tenuto conto delle complessità istituzionali e degli interessi propri della materia. La programmazione, come atto di responsabilità, sembra rappresentare la migliore assicurazione contro il rischio di dover sostenere costi molto alti a livello nazionale in relazione al mancato rispetto degli obiettivi posti in sede europea dal c.d. Pacchetto energia-clima (*infra*, par. 1), ai fini del raggiungimento dei quali la programmazione regionale appare ancora complessivamente inadeguata¹⁶⁴.

Lo scioglimento della tensione fra ambiente e paesaggio da un lato, e sviluppo dell’energia da fonte rinnovabile dall’altro, passerà anche in larga parte dalla considerazione della finalizzazione delle seconde alla tutela del primo, e dunque dall’abbandono di una netta contrapposizione fra i due termini di confronto, i quali partecipano alla medesima natura¹⁶⁵. La dimensione regionale rappresenta un laboratorio ideale per lo studio degli elementi giuridici ed istituzionali finalizzati alla composizione degli interessi, e, in ultima analisi, al migliore sfruttamento del “reddito energetico” della Terra¹⁶⁶.

¹⁶¹ S. CASSESE, *L’energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., 501.

¹⁶² R.J. PIERCE JR., *Effects of the new Italian Constitution on electricity regulation: lessons from the U.S. experience*, cit., 504-505; nello stesso senso F. DI PORTO, F. SILVA, *Riformare le utilities è difficile: il caso elettrico italiano*, in «Merc., conc., reg.», 2005, 31, in cui si pone l’accento sulla problematica distinzione fra legislazione di principio e legislazione di dettaglio.

¹⁶³ R. GALBIATI, G. VACIAGO, *Il governo dell’energia dal decentramento alla riforma costituzionale: profili economici*, cit., 371.

¹⁶⁴ A. BIANCARDI, M. MINOZZI, *L’utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili per la generazione elettrica: strategie comunitarie, politiche nazionali e ruolo delle Regioni*, cit., 155 ss.

¹⁶⁵ Con la conseguenza, secondo alcuni, da un punto di vista giuridico formale, di dover considerare un’omogeneità fra le categorie giuridiche dell’energia rinnovabile e dell’ambiente; P. PISANELLI, V. CAPUZZA, *L’energia ecocompatibile come diritto fondamentale del XXI secolo*, cit., 373.

¹⁶⁶ I. ASIMOV, *Il libro di fisica*, Milano, Mondadori, 2009, 505.