

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE



CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO E DELL'UNIONE EUROPEA

XXVII Ciclo

ENERGIE RINNOVABILI ED ENTI LOCALI: FORME E STRUMENTI PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI TERRITORIALI

RELATRICE:

Chiar.ma Prof.ssa Elena D'Orlando

DOTTORANDO:

Pier Marco Rosa Salva

Anno Accademico 2014 – 2015

INDICE

CAPITOLO I

ENERGIE RINNOVABILI ED ENTI LOCALI: UNA PREMESSA

1. La crescente domanda energetica e le contrapposte esigenze di tutela ambientale..	1
2. Lo sviluppo sostenibile e il ruolo delle fonti energetiche rinnovabili.	6
3. Le energie rinnovabili e gli interessi territoriali.	9
4. Il ruolo degli enti locali.....	11

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DELLE ENERGIE RINNOVABILI IN UN CONTESTO NORMATIVO MULTILIVELLO

1. Lo sviluppo sostenibile e le energie rinnovabili nel diritto internazionale.....	17
1.1. La disciplina internazionale in materia di tutela dell'ambiente e di sviluppo sostenibile.	17
1.2. La disciplina internazionale in materia di energia.	23
1.3. Gli enti locali nel diritto internazionale ambientale e dell'energia.....	24
2. Lo sviluppo sostenibile e le energie rinnovabili nel diritto dell'Unione Europea..	26
2.1. La liberalizzazione del mercato elettrico.	27
2.2. La tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione.	29
2.3 La disciplina europea delle fonti energetiche rinnovabili.....	32
3. Le fonti energie rinnovabili nella disciplina normativa italiana.....	38
3.1. La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.	38
3.2. La disciplina della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.	41
3.3. La ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.	44

CAPITOLO III

TITOLI ABILITATIVI, FUNZIONI AMMINISTRATIVE E PRINCIPI GUIDA

1. Pluralità di funzioni e principi guida.	49
2. Impianti e titoli abilitativi.	50
2.1. L'autorizzazione unica.....	51
2.2. La procedura abilitativa semplificata.....	54
2.3. L'attività di edilizia libera.	57
2.4. La concessione di derivazione.	59

3. Amministrazioni e funzioni amministrative.....	61
3.1. L'Amministrazione statale.....	63
3.1.1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.....	63
3.1.2. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.....	65
3.1.3. Il Ministero dello sviluppo economico.....	66
3.1.4. Il Ministero delle politiche agricole e forestali.....	67
3.2. Le Regioni e le Province Autonome.....	68
3.3. Gli enti locali.....	69
3.3.1. Le Province.....	71
3.3.2. Le Città metropolitane.....	73
3.3.3. I Comuni.....	74
3.3.4. Le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni.....	76
3.4. Le altre amministrazioni.....	77
3.4.1. L'ENEA.....	77
3.4.2. Le Autorità di bacino.....	78
3.4.3. Gli Enti parco.....	79
4. I principi dell'azione amministrativa.....	81
4.1. Il principio di leale collaborazione.....	82
4.2. Il principio dello sviluppo sostenibile e il principio d'integrazione.....	84
4.3. Il principio di ragionevolezza e il principio di proporzionalità.....	86
4.4. I principi dell'azione ambientale.....	88
4.5. Il principio di completezza istruttoria.....	90
4.6. Il principio di imparzialità.....	91
4.7. L'obbligo di motivazione.....	92
5. Principi e funzioni amministrative nel settore delle energie rinnovabili.....	94

CAPITOLO IV

ENTI LOCALI, PIANIFICAZIONE E LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI

1. Pianificazione energetica e territoriale e localizzazione degli impianti.....	95
2. La pianificazione energetica.....	97
2.1. La Strategia Energetica Nazionale (SEN).....	97
2.2. Il Piano d'Azione Nazionale (PAN).....	101
2.3. I Piani Energetici Regionali (PER).....	103
2.4. Il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile.....	105
2.5. Il Piano Energetico Comunale.....	106
3. La pianificazione urbanistica.....	108
3.1. La pianificazione urbanistica regionale.....	110

3.2. La pianificazione urbanistica provinciale.....	112
3.3. La pianificazione urbanistica comunale.....	114
4. La pianificazione territoriale di settore.....	119
4.1. Il Piano paesaggistico.....	120
4.2. Il Piano parco.....	124
4.3. Le Aree della Rete Natura 2000: SIC, ZPS e ZCS.....	129
4.4. Il Piano di bacino distrettuale idrografico.....	131
5. La Valutazione Ambientale Strategica.....	134
6. Le Aree non idonee.....	138
7. Pianificazione, localizzazione ed enti locali.....	144

CAPITOLO V

ENTI LOCALI E PROCEDIMENTO AUTORIZZATIVO UNICO

1. Il procedimento autorizzativo unico.....	147
2. L'istanza.....	149
3. L'avvio del procedimento e la convocazione della conferenza di servizi.....	154
4. L'istruttoria.....	159
5. La Valutazione di Impatto Ambientale.....	160
5.1 La VIA e gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.....	162
5.2. Il procedimento di VIA e il ruolo degli enti locali.....	165
5.3. Il parere di VIA e i rapporti con il procedimento unico.....	170
6. Gli ulteriori subprocedimenti: la VINCA.....	174
7. La fase decisoria: la conferenza di servizi e la determinazione finale.....	177
7.1. La decisione in sede di conferenza di servizi.....	178
7.2. Gli interessi meritevoli di particolare considerazione.....	184
7.3. Il dissenso qualificato.....	192
7.4. Il bilanciamento degli interessi e la posizione degli enti locali.....	195
8. Le eventuali misure di compensazione a favore dei comuni.....	196
9. Gli enti locali e il procedimento autorizzativo unico.....	201

CAPITOLO VI

ENTI LOCALI ED ENERGIE RINNOVABILI: UNO SGUARDO ALL'EUROPA

1. Il panorama europeo.....	203
2. L'esperienza austriaca.....	204
2.1. Gli enti locali austriaci.....	205
2.2. La disciplina normativa austriaca in materia di energie rinnovabili.....	208

2.3. Gli enti locali nell'esperienza austriaca.....	213
3. L'esperienza tedesca.....	214
3.1. Gli enti locali tedeschi.....	215
3.2. La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in Germania.....	219
3.3. Enti locali ed energie rinnovabili in Germania.....	221
4. L'esperienza francese.....	222
4.1. Gli enti locali francesi.....	222
4.2. La disciplina delle energie rinnovabili in Francia.....	228
4.3. Gli enti locali nell'esperienza francese.....	231
5. Enti locali ed esperienze europee.....	232
CONCLUSIONI.....	232
BIBLIOGRAFIA.....	241

CAPITOLO I

ENERGIE RINNOVABILI ED ENTI LOCALI: UNA PREMESSA

SOMMARIO: 1. La crescente domanda energetica e le contrapposte esigenze di tutela ambientale. – 2. Lo sviluppo sostenibile e il ruolo delle fonti energetiche rinnovabili – 3. Le energie rinnovabili e gli interessi territoriali. – 4. Il ruolo degli enti locali.

1. La crescente domanda energetica e le contrapposte esigenze di tutela ambientale.

La società odierna si trova stretta tra due imprescindibili esigenze in contrasto tra loro: 1) da un lato, la necessità di reperire e assicurare le risorse energetiche per sostenere la crescita e lo sviluppo; 2) dall'altro, la necessità di mitigare e ridurre i cambiamenti climatici in atto, assicurando la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema a favore della presente e delle future generazioni¹.

L'energia, infatti, rappresenta la risorsa strategica base per la crescita e per la soddisfazione dei bisogni della società odierna, necessaria in quantità sempre più ingenti sia nei processi produttivi, dell'industria e dell'agricoltura, sia nel settore terziario, che nella vita quotidiana di ciascun individuo.

L'energia, che secondo il termine greco *ἐνέργεια* significa «forza in azione», si presenta in forme diverse, variamente adatte agli usi della società attuale.

¹ Cfr. i rapporti dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA): ENEA, *Energia e ambiente Verso un'Italia low carbon: sistema energetico, occupazione e investimenti*, pubblicato nell'ottobre 2013; ID., *Energia e ambiente 2009-2010*, pubblicato nel 2012; ID., *Energia e Ambiente 2006*, pubblicato nel 2007, tutti sul sito www.enea.it. Cfr. P. CAMPANA, *Il sistema energetico delle fonti rinnovabili tra innovazione e produzione*, Padova, 2013, 1 ss.; C. AMENDOLA – R. JIRILLO, *Materie prime, energia e ambiente*, Torino, 2013, 87 ss.; G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 276 e ss., P. RANCI (a cura di), *Economia dell'energia*, Bologna, 2011, 11 e ss.

Tutto ciò che produce energia si definisce «fonte di energia». Le fonti di energia sono suddivise in fonti primarie, se utilizzabili direttamente così come si trovano in natura, e in fonti secondarie, quando l'energia deriva dalla trasformazione e dalla lavorazione delle fonti primarie. Tra le fonti primarie sono ricompresi il carbone, il petrolio, il gas naturale, la legna, i combustibili nucleari (l'uranio), il sole, il vento, le maree, i laghi montani, i fiumi e il calore della Terra che fornisce energia geotermica; rientrano, invece, nelle fonti secondarie la benzina, che deriva dal trattamento del petrolio grezzo, e l'energia elettrica, che si ottiene dalla conversione di energia meccanica (mediante le centrali idroelettriche o eoliche), chimica (mediante le centrali termoelettriche) o nucleare (attraverso le centrali nucleari)².

Tali fonti concorrono, in combinazione tra loro e in misura diversa da paese a paese, a soddisfare la crescente domanda di energia: a livello globale, secondo i dati rilevati dall'Agenzia Internazionale per l'Energia, il *mix* delle fonti energetiche primarie è composto al 31,5% dal petrolio, al 28,8% dal carbone, al 21,3% dal gas naturale, al 5,1% dal nucleare, al 2,3% dall'idroelettrico, al 10% dalle biomasse/biocarburanti e/o rifiuti e all'1,5% dalle fonti restati, quali solare, eolico, etc.; l'energia elettrica, invece, quale principale fonte secondaria, viene prodotta a livello globale al 41,3% con il carbone, al 21,9% con il gas naturale, al 15,8 % con l'idroelettrico, all'11,7% con il nucleare, al 4,8% con il petrolio e al 4,5% con le fonti

² Sulla nozione e sulla classificazione delle fonti energetiche si v. C. AMENDOLA – R. JIRILLO, *op. cit.*, 88; A. CLÔ, *Energia, fonti di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1993, 570 ss.; A. M. ANGELINI, *Fonti primarie di energia*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. II, Roma, 1977, 510 ss. Sulla distinzione tra fonti primarie e secondarie di energia cfr. anche IAE-OECD-EUROSTAT, *Energy Statistic Manual*, Paris, 2005, nonché UN, *Concepts and Methods in Energy Statistics*, New York, 1982, per cui «Primary energy should be used to designate those sources that only involve extraction or capture, with or without separation from contiguous material, cleaning or grading, before the energy embodied in that source can be converted into heat or mechanical work» mentre «Secondary energy should be used to designate all sources of energy that results from transformation of primary sources». Più recentemente, in base alla bozza predisposta dall'United Nations Statistics Division, *International Recommendations for Energy Statistics*, dell'aprile 2011: «Primary production is the capture or extraction of fuels or energy from natural energy flows, the biosphere and natural reserves of fossil fuels within the national territory in a form suitable for use. Inert matter removed from the extracted fuels and quantities reinjected, flared or vented are not included»; mentre «Secondary production is the manufacture of energy products through the process of transformation of primary fuels or energy».

restanti quali solare, eolico, biomasse, etc.³.

Il panorama italiano, che si caratterizza per un alto tasso di importazione di energia dall'estero, il quale giunge a coprire l'83% del fabbisogno complessivo, nel 2014 vedeva la produzione nazionale coprire la domanda di energia per il 10% con il ricorso alle fonti rinnovabili, per il 4% con il gas naturale e per il 3% con il petrolio⁴.

La domanda di energia è poi data in costante crescita negli scenari futuri, sia a livello nazionale che globale. L'Agenzia Internazionale per l'Energia, in particolare, prevede al 2035 un aumento del 35% rispetto ai livelli attuali nella richiesta energetica globale, quale risultato di una crescita fortemente differenziata tra le diverse aree geografiche: minore nei Paesi industrializzati e in forte aumento in quelli in via di sviluppo, i quali tra vent'anni rappresenteranno oltre il 60% della domanda complessiva⁵.

All'aumento della domanda non potrà, pertanto, che corrispondere un pari aumento della produzione energetica, la quale si stima sarà in futuro ancora coperta in via prevalente mediante il ricorso alle fonti di energia da combustibili fossili: l'Agenzia Internazionale per l'Energia, infatti, ritiene che le fonti tradizionali peseranno, allora, per il 76% della domanda totale di energia (contro l'82% del 2011) e per il 57% di quella elettrica (contro il 68% del 2011), con tutte le conseguenze che da ciò ne derivano.

Alle esigenze energetiche, infatti, soprattutto ove soddisfatte con il prevalente ricorso alle fonti di energia tradizionale, si contrappongono le esigenze di tutela

³ Si v. le statistiche dell'Agenzia Internazionale dell'Energia (*International Energy Agency – IEA*), *Key world energy statistics 2013*, sul sito web www.iea.org. Per l'Agenzia, sebbene il petrolio stia progressivamente perdendo importanza relativa (dal 45% dell'energia primaria degli anni '70 a poco più del 30% attuale e al previsto 27% nel 2035), il suo consumo in termini assoluti è atteso in crescita. Il forte calo previsto nell'uso del carbone nei Paesi OCSE (dal 20% al 15% della domanda), poi, si ritiene che sarà compensato da un suo maggior utilizzo soprattutto in Cina e India, in particolare nei prossimi 10 anni. Anche il nucleare è dato in crescita, ma solo nei Paesi non-OCSE (in particolare Cina, Corea, India, Russia), mentre in Occidente non sono previsti sviluppi significativi.

⁴ Si v. la *Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*, approvata con Decreto Interministeriale dell'8 marzo 2013 e reperibile sul sito web del Ministero dello sviluppo economico. Sul bilancio energetico italiano si veda altresì P. RANCI, *Op. cit.*, 20 e ss.

⁵ Si v. il *New Policies Scenario* delineato nell'ambito del *World Economic Outlook 2012* dall'Agenzia Internazionale dell'Energia nonché il più recente *World Energy Outlook 2013*, pubblicato dall'Agenzia nel novembre 2013.

dell'ambiente e dell'ecosistema.

L'attività di produzione energetica, pur costituendo un volano essenziale per lo sviluppo economico e sociale, non è priva come noto di esternalità negative, quali l'inquinamento atmosferico, quindi il riscaldamento globale, la contaminazione di acque e suoli, il depauperamento delle risorse naturali e l'impoverimento dello strato di ozono⁶. All'uso esclusivo o prevalente che si è fatto dei combustibili fossili, quali carbone, petrolio e gas naturale, sin dal 1850 ad oggi⁷, è corrisposto un progressivo peggioramento dell'ecosistema, derivante dai predetti fenomeni di inquinamento, che si verificano sia a livello locale (inquinamento atmosferico, proliferazione di rifiuti, cementificazione) che internazionale (effetto serra, assottigliamento della fascia di ozono, piogge acide).

Il rapporto *Climate Change 2007* dell'IPCC⁸ riporta come il fattore antropico abbia un'incidenza tra il 66% - 90% nell'aumento dei gas serra mentre gli storici hanno evidenziato come la pressione umana sull'ambiente abbia raggiunto, solo negli ultimi 100 anni, e ancora di più negli ultimi 50, tassi incommensurabili rispetto a tutta

⁶ Cfr. M. CIRILLO, *Economia, energia e ambiente*, in P. RANCI (a cura di), *Op. cit.*, 27 ss., ad avviso del quale tutte tali circostanze costituiscono delle esternalità negative, ovvero degli effetti negativi che l'attività di produzione determina sull'attività di altri agenti, e ciò senza che tali effetti vengano adeguatamente regolati attraverso il sistema di mercato.

⁷ Storicamente, fino a pochi secoli fa, le fonti di energia diverse da quella umana o animale erano quelle prodotte dal vento e dai corsi d'acqua che venivano utilizzati per la movimentazione dei mulini nonché dalla combustione a legna. È solo a metà del 1800 che inizia a essere utilizzato anche il carbone fossile, mentre è dagli inizi del 1900 che si ricorre al petrolio. A partire dagli anni '30 del XX secolo viene poi incrementato l'utilizzo dell'energia idroelettrica e, successivamente, inizia altresì a svilupparsi e a crescere l'utilizzo del gas naturale nonché dell'energia nucleare. A riguardo si v. E. GRIPPO – F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008, 4 ss. e, in particolare, C.M. CIPOLLA, *Le fonti di energia nella storia dell'umanità*, in *Economia internazionale delle fonti di energia*, 1961, 773 ss.

⁸ Come è noto, l'Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC è un gruppo consulente intergovernativo sul mutamento climatico, istituito nel 1988 e formato da organismi delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali, con il compito di studiare il fenomeno del cambiamento climatico. Sulla situazione ambientale attuale si v. IPCC, 2007: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Cfr. anche il più recente IPCC, 2013: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

la storia umana precedente: la popolazione del pianeta si è quadruplicata, il volume dell'economia mondiale è cresciuto di 14 volte, la produzione industriale di 40 volte, il consumo di energia di 16 volte, quello di acqua di 9 volte, la produzione di biossido di carbonio di 13 volte, tanto che si ritengono ormai oltrepassati i limiti della c.d. «impronta ecologica». Ovvero, il tasso di consumo del capitale naturale rinnovabile e non rinnovabile è ormai incompatibile con la riproduzione o sostituzione di quelle medesime risorse e con la capacità di assorbimento dei nostri scarti da parte dell'ecosistema, tanto da minarne irreversibilmente la resilienza⁹.

Anche la derivazione di petrolio o gas naturale dagli scisti argillosi (c.d. *shale oil* o *shale gas*), l'estrazione e la lavorazione dei quali è fortemente aumentata negli ultimi anni, soprattutto negli Stati Uniti, e che sembrava comportare limitati danni per l'ecosistema, si è rivelata produttiva di molteplici effetti nocivi per l'ambiente e per la popolazione, sebbene minori rispetto a quelli derivanti dall'uso del carbone¹⁰.

L'insostenibilità di un tale modello di sviluppo ha imposto e impone tuttora una svolta a favore di modelli di sviluppo più attenti alle problematiche ambientali e volti a garantire, anche nel settore energetico, il minor sacrificio possibile delle risorse naturali e la maggior tutela possibile dell'ecosistema, poiché non è più dato pensare di soddisfare i bisogni dell'attuale e delle future generazioni mediante il solo o il prevalente ricorso ai combustibili fossili¹¹.

⁹ Cfr. J. R. MCNEILL, *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*, Torino, 2000. Cfr. anche A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2006. Ad avviso degli studiosi non vi è, presumibilmente, un unico colpevole, benché si possano prevalentemente individuare quattro aree critiche: l'incremento demografico, le diseguaglianze economiche, il sovra sfruttamento delle risorse naturali e, non da ultimo, l'inadeguatezza delle istituzioni. La crisi ambientale, quindi, non si manifesta solamente come crisi ecologica: i sociologi ci avvertono, infatti, che la crisi ecologica è piuttosto da considerare come la componente (principale e più eclatante) di una più vasta crisi da «insostenibilità» del complessivo modello di sviluppo economico, sociale e politico della contemporaneità (cfr. L. PELIZZONI - G. OSTI, *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, 2003).

¹⁰ Cfr. F. KRUPP, *Don't Just Drill, Baby – Drill Carefully*, in *Foreign Affairs*, 2014, 3, 15 ss. Si v. anche lo studio commissionato dal Parlamento Europeo, *Impacts of shale gas and shale oil extraction on the environment and on human health*, Bruxelles, 2011.

¹¹ Cfr. A. SPINA, *L'open source delle tecnologie pulite: una nuova frontiera per la protezione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 685 ss. Cfr. anche G. DE LEO – G. GORESE – G. GUARISO, *Energia e salute della terra*, Novara, 2009; A. MACCHIATI – G. ROSSI, *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2009.

2. Lo sviluppo sostenibile e il ruolo delle fonti energetiche rinnovabili.

Le problematiche ambientali connesse allo sviluppo economico e industriale hanno spinto i membri della comunità internazionale, europea e nazionale, a intraprendere le iniziative necessarie per coniugare le esigenze della produzione con quelle della tutela ambientale, quindi per improntare anche l'attuale sistema energetico a criteri di sostenibilità, quale unica forma possibile di coniugazione tra sviluppo umano e tutela ambientale.

È, infatti, il concetto di sviluppo sostenibile a costituire il punto di riferimento sul quale incardinare la produzione energetica nel prossimo futuro. Lo sviluppo sostenibile, nella sua più celebre definizione, propria del Rapporto della Commissione Brundtland, *Our Common future* del 1987 (sul quale si v. più ampiamente *infra* Cap. II), è lo «sviluppo che permette di soddisfare i bisogni della presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri»¹².

Tale concetto si compone di quattro cardini fondamentali: a) l'integrazione tra le politiche dello sviluppo e quelle della tutela ambientale, per cui è necessario affrontare le problematiche ambientali mediante l'adozione di un approccio globale ed equilibrato, coniugando le esigenze ambientali e con quelle dello sviluppo economico; b) l'uso equo e sostenibile delle risorse naturali, rappresentato in particolare dall'uso prudente e razionale delle stesse; c) l'equità intragenerazionale, consistente nella necessità che ogni Stato, nell'applicazione delle proprie politiche di sviluppo, risponda non solo alle esigenze del suo popolo, ma anche a quelle degli altri Paesi, in un'azione di cooperazione per il raggiungimento di un medesimo obiettivo comune di sviluppo bilanciato; d) l'equità intergenerazionale, che si traduce nell'opportunità di limitare lo sfruttamento dell'ambiente, per evitare di danneggiare le generazioni futu-

¹² Cfr. C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA – C.E. GALLO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 221 ss.; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova, 2012, 559 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010. Per maggiori riferimenti si v. anche *infra* Cap. II.

re.

Nel contesto della produzione energetica, il concetto di sviluppo sostenibile e la necessità di rispettare i quattro cardini nei quali lo stesso si estrinseca impongono il ricorso alle fonti di energia rinnovabile, ovvero alle fonti non fossili quali l'energia eolica, la solare, l'aerotermica, la geotermica, l'idroelettrica, l'idrotermica e l'oceanica, la biomassa, i gas di discarica, i gas residuati dei processi di depurazione e il biogas (cfr. artt. 2, Direttiva 2009/28/CE, e 2, d.lgs. 387/2003), poiché caratterizzate da basse o nulle emissioni di gas inquinanti nel processo di generazione nonché da ridotte esternalità negative, quindi preferibili in una prospettiva di salvaguardia dell'ambiente, di riduzione dei gas serra e di decarbonizzazione del settore energetico.

Tali fonti di energia sono note¹³:

- l'energia eolica si basa sulla conversione dell'energia cinetica, prodotta dal vento, in energia meccanica mediante l'utilizzo di aerogeneratori e, quindi, in energia elettrica;

- l'energia solare è generata mediante l'impiego dell'irraggiamento solare, attraverso l'uso di diverse tecnologie. Il solare fotovoltaico è basato sull'utilizzo di celle fotovoltaiche, ovvero dispositivi semiconduttori, interconnessi tra loro per formare moduli, che convertono direttamente l'energia solare in energia elettrica. Il solare termico, invece, è volto alla produzione di acqua calda sanitaria mediante pannelli collettori. Il solare termodinamico, infine, anche definito solare a concentrazione, è utilizzato per produrre calore ad alta temperatura, da utilizzare per la produzione di energia elettrica oppure destinato ai processi industriali;

- l'energia geotermica deriva dallo sfruttamento in modo diretto dell'energia presente nel flusso geotermico, ovvero dal vapore acqueo che si forma grazie al contatto dell'acqua con strati di roccia calda sotto la superficie terrestre: l'utilizzo del ca-

¹³ Più approfonditamente, sulle caratteristiche delle fonti rinnovabili, si vedano P. CAMPANA, *op. cit.*, 29 ss.; C. AMENDOLA – R. JIRILLO, *op. cit.*, 87 ss; L. COLOMBO, *Risorse rinnovabili. Guida tecnica*, Napoli, 2009; F. GROPPI, *Energia elettrica da fonti rinnovabili*, Milano, 2009.

lore terrestre può essere volto alla produzione di energia elettrica o, mediante impianti di cogenerazione, anche di calore da utilizzare direttamente;

- l'energia idroelettrica, come noto, deriva invece dalla conversione dell'energia meccanica, generata da masse d'acqua in caduta, in energia elettrica mediante l'impiego di dighe e l'utilizzo dei sistemi ad accumulo a bacino o serbatoio o ad acqua fluente;

- l'energia marina è quella che si può ricavare in varie forme dai mari e dagli oceani. L'energia mare motrice, invece, è quella derivante dallo sfruttamento delle maree, in particolare dal dislivello tra bassa e alta marea. Quella da moto ondoso, infine, è l'energia prodotta mediante lo sfruttamento dell'energia cinetica presente nelle onde;

- la bioenergia, infine, è generata attraverso l'utilizzo della biomassa, ovvero dall'insieme di sostanze di origine biologica in forma non fossile e comprendente la parte biodegradabile dei prodotti, i rifiuti residui provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura, dalle industrie connesse nonché la parte biodegradabile dei rifiuti solidi urbani. Diverse sono le tecniche di produzione di energia elettrica mediante biomassa: a) la combustione diretta (altrimenti detta anche conversione termochimica), metodo maggiormente diffuso e che si basa sull'azione del calore per l'innescare delle reazioni necessarie a trasformare l'energia chimica delle biomasse in calore destinato all'utilizzo diretto e/o alla produzione di energia elettrica; b) la co-combustione, consistente nell'impiego di biomassa in impianti a carbone esistenti, al fine di sostituirlo progressivamente; c) la digestione anaerobica, forma di conversione biochimica che consiste nella conversione del materiale organico attraverso batteri che operano in ambienti privi di ossigeno, in biogas, da utilizzare poi nella produzione di calore, energia elettrica, o entrambi, mediante combustione¹⁴.

¹⁴ Un ulteriore procedimento di conversione che può essere utilizzato con le biomasse è dato dalla digestione aerobica, forma di digestione biochimica che consiste nella conversione della biomassa attraverso batteri e funghi in ambienti ossigenati al fine di creare compost da utilizzare in agricoltura oppure per la produzione di biocarburanti quali biodiesel o bioetanolo.

Lo sfruttamento di tali fonti di energia costituisce un'esigenza fondamentale per la società odierna, la quale, nell'imprescindibile necessità di improntare l'attuale sistema di sviluppo economico e industriale ai criteri della sostenibilità, deve coniugare le esigenze della produzione energetica con le istanze di tutela ambientale.

3. Le energie rinnovabili e gli interessi territoriali.

Sebbene le fonti rinnovabili soddisfino in buona misura le esigenze di sostenibilità della produzione energetica, avendo un impatto ridotto o pressoché nullo su molte matrici ambientali, esse nondimeno presentano talune esternalità negative, andando a incidere su altre matrici ambientali, prime fra tutte il territorio e il paesaggio.

È noto, infatti, il forte impatto visivo degli impianti eolici sul paesaggio, così come sono noti i problemi derivanti dalla trasformazione di terreni in precedenza votati all'agricoltura in campi fotovoltaici; del pari, sono note le esternalità negative degli impianti a biomasse, i quali emettono nell'aria sostanze inquinanti derivanti dalla combustione, nonché di quelli idroelettrici, i quali richiedono la realizzazione di bacini, incidendo sulla portata dei corsi d'acqua utilizzati.

Tali impatti negativi si caratterizzano per essere immediatamente percepiti dalle comunità stanziate nel territorio ove questi vanno a inserirsi, contrariamente ai vantaggi dagli stessi derivati per l'ambiente e l'ecosistema, nonché per lo stesso sviluppo economico e produttivo dell'area, che si manifestano soprattutto su larga scala o comunque in una prospettiva di medio-lungo periodo, risultando quindi difficilmente rilevabili nell'immediato.

A livello territoriale varie e spesso contrapposte sono le posizioni assunte dalle collettività locali e dai singoli gruppi di cittadini, i quali possono assumere posizioni favorevoli all'impianto, in ragione degli effetti positivi per lo sviluppo economico dell'area, nonché della possibile creazione di nuovi posti di lavoro o dell'eventuale previsione di misure di compensazione a loro favore, oppure sfavorevoli, come più spesso accade, contrarie e sfavorevoli alla loro realizzazione, in ragione dei suddetti impatti negativi.

Tanto che negli ultimi anni è comunque dato rilevare una costante crescita delle forme di opposizione locale all'implementazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e un incremento del relativo contenzioso, che nel 2010 ha visto interessare ben 133 impianti da realizzare sul territorio nazionale, pari all'86,4% del totale delle 154 opere di pubblica utilità contestate in quell'anno, mentre nel 2012 il contenzioso ha interessato 156 impianti su 354 opere pubbliche totali¹⁵.

La difficoltà di conciliare i diversi interessi sottesi alla realizzazione di tali opere è un problema avvertito non solo a livello nazionale, ma costituisce espressione di un sentire diffuso in Europa, ove in molti paesi sono stati ridotti o è stata richiesta la riduzione degli incentivi previsti per favorire la realizzazione di impianti di produzione¹⁶.

Sebbene, quindi, nella coscienza collettività sia avvertita la necessità di un mutamento dell'attuale modello di produzione energetica, nella fase di localizzazione e realizzazione degli impianti emergono, a livello locale, valori e interessi contrapposti, favorevoli o contrari, spesso espressione della nota sindrome di NIMBY (*Not in my back yard*)¹⁷. E ciò in quanto le collettività stanziate sul territorio si dimostrano più sensibili a quegli aspetti che vengono toccati nell'immediato dalla realizzazione di ogni impianto.

¹⁵ Si v. i risultati dell'VIII edizione dell'Osservatorio Nimby Forum, progetto di ricerca sul fenomeno delle contestazioni territoriali ambientali gestito dall'associazione no profit Aris (Agenzia di Ricerche Informazione e Società), nato nel 2004 con l'obiettivo di analizzare l'andamento della sindrome NIMBY (Not In My Back Yard), reperibili sul sito web www.nimbyforum.it.

¹⁶ Nel febbraio 2012 nel Regno Unito un centinaio di parlamentari conservatori hanno ufficialmente chiesto al Primo Ministro un taglio dei finanziamenti per la realizzazione di impianti eolici richiedendo altresì che fosse garantita la partecipazione delle popolazioni locali nelle scelte localizzative e quindi che fossero considerati eventuali dissensi. Parimenti, in Germania si è posto il problema del bilanciamento tra l'esigenza di una produzione energetica più rinnovabile e la tutela del territorio e dell'ambiente, soprattutto in seguito all'incidente di Fukushima e alle proposte di chiusura delle centrali nucleari. Cfr. <http://www.spiegel.de/international/germany/german-renewable-energy-policy-takes-toll-on-nature-conservation-a-888094.html>.

¹⁷ Sull'effetto N.I.M.B.Y si veda P. CARPENTIERI, *La causa nelle scelte ambientali*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 2006, 3, 107 ss.

4. Il ruolo degli enti locali.

Plurimi e diversi sono gli interessi che sorgono e si manifestano, a livello locale, in relazione alla localizzazione e alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, i quali si pongono, peraltro, spesso in conflitto tra loro e tendono a riversarsi nei singoli procedimenti amministrativi in maniera disorganica e contraddittoria, portando frequentemente a successivi contenziosi.

Al di là di quelle che sono le singole amministrazioni competenti per l'esercizio delle funzioni che interessano, direttamente o indirettamente, la produzione energetica da fonti rinnovabili, il primo livello amministrativo che viene in considerazione ai fini della sintesi e della tutela delle varie posizioni espresse dalle collettività stanziato sul territorio è il livello di governo locale.

Il livello di governo locale, infatti, è il più vicino a cittadini e il primo tenuto alla tutela e alla soddisfazione dei loro interessi e delle pluralità di istanze che provengono dal territorio. Esso è composto dagli «enti locali», quali comuni, province e città metropolitane, enti pubblici territoriali costituiti da tutti gli appartenenti a un dato territorio e tenuti istituzionalmente a rappresentarne e a curarne i rispettivi interessi¹⁸. Gli enti locali sono enti esponenziali delle comunità agli stessi sottese, per loro natura e vocazione volti a tutelarne e soddisfarne gli interessi, in posizione di indipendenza, sia pure relativa, rispetto agli altri livelli di governo¹⁹.

La Carta costituzionale li riconosce espressamente agli artt. 5 e 114, indivi-

¹⁸ Cfr. F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2011, 10, ad avviso dei quali, pure se la nozione di ente locale sia applicabile a una pluralità di enti differenti, essa in difetto di altre e differenti indicazioni derivanti dal contesto letterale e sistematico in cui la nozione stessa è utilizzata, deve riferirsi agli enti che operano prevalentemente su un piano locale e che siano destinati a curare interessi aventi una dimensione locale. Sulla nozione di enti locali territoriali si v. altresì G. VESPERINI, *Enti locali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2212; A. MASUCCI, *Enti locali territoriali*, in *Enc. dir.*, Vol. XIV, 1965, 975 e ss.; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, 607 e ss.; R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 290 ss.; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, 176 e ss.

¹⁹ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. pubbl.*, Agg., Torino, 2011, 290 ss. ed E. DI MARCO, *Comune*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 257; L. GIOVENCO – A. ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Milano, 1994, 8.

duandoli in Città metropolitane, Province e Comuni²⁰ e sancendone la pari dignità con le Regioni e lo Stato²¹.

L'art. 5, in particolare, nello stabilire che «la Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali», afferma il principio autonomistico, riconoscendo agli enti locali territoriali potestà pubbliche per il perseguimento delle finalità e degli interessi delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo²². Il riferimento agli enti locali territoriali quali «autonomie locali» da

²⁰ A livello di legislazione ordinaria la categoria degli *enti locali* è estesa fino a ricomprendere le forme di aggregazione degli stessi: l'art. 2 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), infatti, indica – sebbene ai soli fini dell'applicazione del relativo testo normativo – quali «enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le Comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni». La Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire come le previsioni Costituzionali, laddove si riferiscono a comuni, province e città metropolitane, non sono suscettibili di estensione a nessun'altro ente, neanche di carattere associativo (24 giugno 2005, n. 244). Sulle forme associative degli enti locali si v., più diffusamente, *infra* Cap. III.

²¹ Sulla disciplina costituzionale degli enti locali si v. E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, Padova, 2013, 231 e ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 2011, 21 ss.; M. BELLETTI, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, 376 e ss.; AA. VV., *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2007; R. BIFULCO, *Art. 5*, e G. DEMURO, *Art. 114* in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino, 2006; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg. 2001*, 1273; G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, atti del convegno tenutosi a Roma, presso la LUISS, il 31 gennaio 2002, Roma, 2002; S. BARTOLE, *Art. 114*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1985; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1975, 277. Più in generale, sugli enti locali e sulle loro funzioni si v. anche, tra i molti contributi, G. VESPERINI, *Le Regioni e gli enti locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano, 2003, 1929 ss. R. IANNOTTA, *Ordinamento comunale e provinciale*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXIII, Padova, 1995. E' tema recentemente molto dibattuto quello della cancellazione delle province e della loro sostituzione con le Città metropolitane o della loro trasformazione in enti locali di secondo grado: a riguardo si v. B. CARAVITA – A. LUCARELLI (a cura di), *Osservatorio sulle Città metropolitane*, n. 1 del 28 luglio 2014, su www.federalismi.it; S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in www.federalismi.it; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le regioni*, 2013, n. 361 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Forum Astrid*, Riforma delle Province, 11.11.2013; G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una «questione di principio». I dubbi di legittimità non risolti della «riforma delle Province»*, in *Giur. cost.*, 2013, 3249; R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, 899.

²² Sul principio autonomistico in particolare si v., oltre agli Autori citati nella nota precedente e nella nota 27, G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano, 2014, 61 e ss.; D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, 2013; F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in M. RENNA – F. SAITTA (A cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 262 e ss.; G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle*

parte dell'art 5 è stato letto nel senso di accentuare il carattere strumentale di questi rispetto alla comunità sottostante²³ e come garanzia di un'amministrazione pubblica pluralistica, decentrata e differenziata sul territorio, tale da poter rispondere alle plurime e diversificate istanze che dallo stesso promanano²⁴.

L'art. 114 Cost., a sua volta, nello stabilire, al 1° comma, che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e nell'affermare, al 2° comma, che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con proprio poteri, statuti e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», sancisce la pari dignità delle autonomie locali allo Stato e alle Regioni, le quali si affiancano agli stessi «originando direttamente dalla Repubblica»²⁵. Da tale riconoscimento deriva, in particolare, la possibilità anche per le autonomie locali di concorrere alla definizione delle politiche pubbliche, garantendo la rappresentatività e la tutela di una pluralità di differenti interessi territoriali²⁶.

I comuni, le province e le città metropolitane, quali «autonomie locali» costituzionalmente riconosciute e tutelate, sono pertanto dotati delle prerogative dell'autonomia²⁷ e dell'autarchia²⁸, per cui possono darsi un proprio indirizzo politi-

comunità territoriali. Tendenze e problemi, in T. GROPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998, 3 e ss.

²³ Cfr. in tal senso cfr. R. BIFULCO, *Op. cit.*, 144.

²⁴ In tal senso si v. E. D'ORLANDO, *Op. cit.*, 235 nonché F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Scritti giuridici*, II, 1747 e ss., e G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1994, 59 e ss.

²⁵ Si v. in tal senso G. DEMURO, *Op. cit.*, 2169. Cfr. anche R. IANNOTTA, *Op. cit.*, 1, ad avviso del quale la Repubblica preesiste a tutti gli enti nei quali la stessa si articola e si identifica, ai sensi dell'art. 1 Cost, con l'Italia stessa, ovvero con la comunità nazionale, coincidendo con il popolo.

²⁶ Cfr. sempre G. DEMURO, *Op. cit.*, 2169. La Corte Costituzionale, tuttavia, ha svolto una lettura più riduttiva dell'art. 114 Cost., affermando come lo stesso non comporti una totale equiparazione tra gli enti in esso indicati, poiché gli stessi dispongono di poteri fortemente diversi tra loro (24 luglio 2003, n. 274).

²⁷ Sulla nozione di autonomia cfr. F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *op. cit.*, 12; A. ROMANO, *Autonomia*, in *Dig. disc. publ.*, Torino, 1987, 30; M. NIGRO, *Il governo locale. Storia e problemi. Lezioni di diritto amministrativo 1979 – 1980*, Roma, 63; G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 587 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, 356. E' utile precisare che la nozione di autonomia rilevante ai nostri fini è soprattutto quella di autonomia politica, ovvero come autonomia di indirizzo politico amministrativo: gli enti locali, infatti, oltre a perseguire le finalità che espressamente sono state a loro attribuite, possono darsi carico di ogni altra esigenza delle popolazioni interessate. Cfr. anche F. BENVENUTI, *op. cit.*, 144.

co, prefiggendosi anche il raggiungimento di obiettivi diversi da quelli dello Stato e delle altre amministrazioni territoriali, con il potere di disciplinare le materie di propria competenza nonché di amministrare i propri interessi mediante atti aventi la stessa efficacia di quelli statali. Ciò tuttavia con la precisazione che siffatta autonomia, caratteristica propria degli enti locali unitamente a quella della territorialità locale, la quale permette agli stessi di disporre liberamente di determinati assetti di interessi e di comporre i conflitti insorti negli stessi, deve pur sempre essere esercitata nell'ambito delineato dal complesso panorama sia costituzionale che legislativo e regolamentare vigente nonché nel suo rispetto.

Il ruolo degli enti locali, così delineato, si salda con quelle correnti di pensiero che fondano sul livello di governo locale l'effettività del principio democratico, poiché questo consente una partecipazione alla vita pubblica e alle scelte collettive che altre istituzioni più lontane difficilmente permetterebbero²⁹. Lo stesso Toqueville ebbe modo di evidenziare come il comune, quale ente più vicino al cittadino, sia il pri-

NUTI, *L'ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1967, ora in *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 2006, 696, ad avviso del quale «il principio cui si ispira l'ordinamento repubblicano fa sì che ogni ente autonomo che lo compone possa liberamente determinare i propri fini e i propri interessi di modo che l'ordinamento complessivo risulti, appunto, dalla somma dei vari ordinamenti autonomistici». Si v. altresì F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; M.S. GIANNINI, *Autonomia locale ed autogoverno*, in *Corriere amm.*, 1948, 1057.

²⁸ Dell'autarchia sono state date diverse definizioni: nel nostro caso essa si intende appunto nel senso di capacità di amministrare i propri interessi svolgendo un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa natura dell'attività amministrativa dello Stato. A riguardo si v. F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *op. cit.*, 10; F. BENELLI, *Art. 5*, in S. BARTOLE - R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 2008, 53; P.A. CAPOTOSTI, *Autarchia*, in *Dig. disc. publ.*, II, 1987, 111 ss.; S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enc. dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, 324 ss.; S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Scritti minori*, Vol. II, Milano, 1950, 300 ss. Con riferimento all'autarchia nella diversa e più risalente definizione è da ricordare come, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, fu respinta la proposta di definire gli enti locali come «enti autarchici territoriali», poiché in tal caso sarebbe stata diminuita «la forza di questi enti, poiché autarchia è meno di autonomia»: cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, p. 5890 e E. DE MARCO, *Op. cit.*, 257. Si v. anche F. BENVENUTI, *Op. ult. cit.*, 697, ad avviso del quale la relazione tra enti territoriali minori e Stato non sarebbe più una relazione di autarchia, ma una relazione di autonomia, «nel senso che non occorre più la coincidenza di fini e di interessi ma qualunque fine e qualunque interesse dell'ente minore si pone con parità di valore nei confronti dei fini e degli interessi dello Stato-persona, tutti assommandosi nell'ordinamento complessivo».

²⁹ In tal senso L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, 2008, 4 ss.

mo e più immediato ambito della democrazia³⁰. E, nell'attuale situazione di crisi in cui versa il modello dello Stato nazionale e, in particolare, il sistema partitico per mezzo del quale opera la rappresentanza dei cittadini, tanto più importante e centrale appare la dimensione locale, ove le città e le comunità locali divengono la base della democrazia e della partecipazione alla cura della *res publica*³¹.

Ma, allora, se la funzione degli enti locali è quella di curare gli interessi delle collettività di riferimento, bilanciandoli e sintetizzandoli all'atto di adozione delle politiche pubbliche e dei singoli provvedimenti attuativi delle stesse, è evidente che lo studio del loro ruolo nel settore della produzione energetica da fonti rinnovabili presenta profili di particolare interesse, poiché le plurime e diversificate istanze che si manifestano a livello territoriale cercano soddisfazione in prima istanza presso tali enti, i quali tendenzialmente se ne assumono la tutela.

Nella prospettiva di improntare il modello attuale di produzione energetica ai criteri di sostenibilità e di incentrarlo sull'uso delle fonti energetiche rinnovabili, pertanto, il loro ruolo pare possa essere di particolare importanza, anche in un'ottica di semplificazione e velocizzazione delle procedure autorizzative, di bilanciamento e

³⁰ Si v. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1992, 70, ad avviso del quale «le istituzioni comunali sono per la libertà quello che le scuole primarie sono per la scienza; esse la mettono alla portata del popolo e, facendogliene gustare l'uso, l'abituano a servirsene».

³¹ Cfr. F. MALAFOGLIA, *Enti locali e partecipazione nelle tematiche ambientali*, in G. ARENA – F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 340. Si v. anche V. LEPORE, *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali*, 1/2009, Fondazione ANCI Ricerche, ad avviso del quale «la nuova frontiera della cittadinanza è costituita dalla dimensione locale territoriale e non più dalla realtà statale. Emerge sempre di più, infatti, la consapevolezza che il contesto nel quale si realizzano i diritti fondamentali degli individui è proprio quello metropolitano e locale». Sulla democrazia partecipativa e sul ruolo degli enti locali si v. anche, tra i vari contributi, E. LOMBARDI – G. NALETTO (a cura di), *Comunità partecipe*, Roma, 2006; F. GELLI (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, 2005. Un riconoscimento del ruolo degli enti locali in funzione di una maggiore partecipazione del cittadino all'adozione e definizione delle politiche pubbliche, è rinvenibile altresì in F. BEVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, ora in *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 2006, 886, laddove evidenzia come «il riconoscimento delle autonomie non ha un valore puramente storico: esso corrisponde all'esigenza di una identificazione di gruppi sociali che appartengono nella loro somma al corpo dello Stato. Il principio è, allora, quello di consentire una immediatezza di presenza del corpo locale nelle autonomie, presenza che dovrebbe riflettersi, poi, nell'ambito del corpo generale [...]». Sul rapporto tra amministrazione pubblica e principio democratico si v. U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996; ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, e ID (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

sintetizzazione delle istanze territoriali e, soprattutto, di prevenzione di forme di opposizione locale alla realizzazione degli impianti di produzione.

Con la presente ricerca si mira, dunque, a verificare quali siano i poteri e i mezzi concretamente riconosciuti agli enti locali per far valere i propri interessi e per tutelare le diversificate istanze che originano dalle collettività di riferimento; in particolare, ci si propone l'intento di accertare quale sia la reale efficacia di tali strumenti, così da poter eventuale riscontrare la rispondenza o meno del ruolo concretamente svolto dagli enti locali nel settore delle energie rinnovabili con quello che ad essi viene astrattamente riconosciuto.

A tal fine si procederà, in primo luogo, a tratteggiare la disciplina normativa multilivello vigente a livello internazionale, europeo e nazionale, per poi analizzare il quadro delle funzioni amministrative rilevanti in materia, sia di natura pianificatoria e programmatica che di natura autorizzativa, nonché i principi ai quali l'esercizio di ogni funzione deve ispirarsi.

In seguito, si procederà a verificare, sempre nell'ambito delle funzioni pianificatorie, programmatiche e autorizzative, quali siano quelle di competenza degli enti locali nonché quale sia il ruolo che gli stessi svolgono o possono svolgere nell'esercizio di quelle attribuite alla competenza di altre amministrazioni³².

Si analizzeranno, altresì, le eventuali misure di compensazione che possano essere previste a loro favore nel caso di sacrificio dei loro interessi e delle loro posizioni nonché quegli istituti posti in ogni caso a loro garanzia.

Infine, si analizzerà il ruolo degli enti locali nel settore della produzione energetica da fonti rinnovabili in altri Paesi europei, al fine di verificare se sia dato riscontrare analogie o differenze rispetto al loro ruolo nel contesto nazionale, così come emergerà nel corso della presente ricerca.

³² Si consideri, infatti, che come evidenziato da G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, cit. 67 e ss., nel principio autonomistico è da ricomprendere, quale elemento qualificante, anche il principio partecipativo, il quale si traduce nella necessità di coinvolgere gli enti espressivi dell'autonomia di un territorio nei processi decisionali di livello superiore, in particolare dello Stato.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DELLE ENERGIE RINNOVABILI IN UN CONTESTO NORMATIVO MULTILIVELLO

SOMMARIO: 1. Lo sviluppo sostenibile e le energie rinnovabili nel diritto internazionale. – 1.1. La disciplina internazionale in tema di tutela dell’ambiente e di sviluppo sostenibile. – 1.2. La disciplina internazionale in materia di energia. – 1.3. Gli enti locali nel diritto internazionale ambientale e dell’energia – 2. Lo sviluppo sostenibile e le fonti energetiche rinnovabili nel diritto dell’Unione Europea. – 2.1. La liberalizzazione del mercato elettrico. – 2.2. La tutela dell’ambiente nel diritto dell’Unione – 2.3. La disciplina europea delle fonti energetiche rinnovabili. – 3. Le fonti energetiche rinnovabili nella disciplina normativa italiana. – 3.1. La liberalizzazione del mercato dell’energia elettrica. – 3.2. La disciplina della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. – 3.3. La ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

1. Lo sviluppo sostenibile e le energie rinnovabili nel diritto internazionale.

Le energie rinnovabili trovano la propria disciplina in un quadro normativo multilivello, composto da una pluralità di fonti differenti di livello sia internazionale, che europeo, nazionale e regionale, aventi ad oggetto, direttamente o indirettamente, la produzione energetica nonché gli altri valori e beni che interessano tale settore, in particolare quelli ambientali e della sostenibilità.

Tale composito quadro normativo trova la propria origine a livello internazionale, ove per prima è stata riconosciuta e sancita l’ormai imprescindibile esigenza di coniugare le istanze dello sviluppo con quelle della tutela ambientale e della sostenibilità.

1.1. La disciplina internazionale in materia di tutela dell’ambiente e di sviluppo sostenibile.

È nel diritto internazionale che si è progressivamente affermata, in seguito al noto caso della Fonderia Trail del 1941³³, ove per la prima volta è emerso il carattere transnazionale delle problematiche ambientali, l'esigenza di un approccio globale alle tematiche dell'inquinamento e del cambiamento climatico, per le quali prive di qualsiasi utilità si sarebbero rivelate politiche meramente nazionali³⁴.

E' così che a Stoccolma, il 16 giugno 1972, venne approvata dalle delegazioni di 110 paesi la «Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano», nella quale si riconosce come la difesa e il miglioramento dell'ambiente siano divenuti «uno scopo imperativo per tutta l'umanità» e si sancisce il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future nonché di preservare le risorse umane attraverso un'adeguata attività di pianificazione e gestione, al fine di garantire la capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali³⁵.

Ma è soprattutto nel 1987, con il Rapporto *Our common future*, elaborato su

³³ Il caso della *Fonderia Trail*, come noto contrappose, nel 1941, gli Stati Uniti e il Canada per una questione di inquinamento atmosferico transfrontaliero, poi risolto da un apposito Tribunale arbitrale, istituito di comune accordo tra le Parti, mediante applicazione analogica delle tradizionali regole civilistiche in materia di immissioni: si veda U.N., *Reports of International Arbitral Awards*, III, 1965 ss.

³⁴ Sul diritto internazionale dell'ambiente si veda L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, in R. FERRARA – C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 93 e ss.; U. BEYERLIN – T. MARAUHN, *International environmental law*, Oxford, 2011; J.P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, 2010; A. FODELLA – L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; G. CORDINI – P. FOIS – S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005. G. TAMBURELLI, *Ambiente (tutela dell') - diritto internazionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Torino, 2003. Cfr. anche N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 35 ss. il quale, nell'evidenziare come l'approccio unitario nella tutela dell'ambiente si sia affermato a livello internazionale in modo progressivo, grazie in particolare all'attività delle Nazioni Unite, distingue tre diverse fasi nel diritto internazionale ambientale: 1) la prima, sino alla fine degli anni '60, caratterizzata da alcuni precedenti giurisprudenziali nonché dall'individuazione di alcuni principi fondamentali (cooperazione, prevenzione, responsabilità) e dei principali ambiti materiali di applicazione del diritto internazionale dell'ambiente, quali la tutela della fauna e della flora, delle acque interne e marine; 2) la seconda, a partire dalla Conferenza e dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, durante la quale trovano la loro originaria enunciazione i principi della valutazione d'impatto ambientale e di precauzione, il principio «chi inquina paga» e quello di responsabilità intergenerazionale, e il diritto internazionale dell'ambiente inizia a delinearci come nuova area tematica dell'ordinamento internazionale; 3) la terza ed ultima fase, che ha preso avvio dal Rapporto Brundtland del 1987 e ha trovato il suo coronamento nella Conferenza di Rio del 1992 e nella c.d. Agenda XXI.

³⁵ Per M. MONTINI, *Profili internazionali*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Padova, 2012, 9 ss., il diritto dell'ambiente nasce proprio a livello internazionale negli anni settanta con la Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano.

incarico delle Nazioni Unite dalla Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo³⁶ (c.d. *Commissione Brundtland*, dal nome del primo ministro norvegese che la presiedette), che la nozione di sviluppo sostenibile trovò una più compiuta definizione, quale forma di sviluppo in grado «di soddisfare i bisogni della presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri».

Tale concetto è stato poi sviluppato nel corso della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992³⁷, svolta fondamentale in tema di tutela ambientale ove il principio dello sviluppo sostenibile fu consacrato quale criterio essenziale di ogni politica internazionale, passando da mero strumento di tutela ambientale a uno dei principali criteri di crescita economica nonché di equità sociale³⁸.

Nell'ambito della conferenza furono firmati diversi trattati, tra i quali la *Di-*

³⁶ La Commissione *Brundtland* – nota come *World Commission on Environment and Development (WCED)* – fu nominata nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in seguito alla progressiva presa di coscienza del grave deterioramento che stava interessando l'ambiente umano e le risorse naturali. A riguardo si veda G. RUFFOLO (a cura di), *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, Milano, 1988.

³⁷ La Conferenza, ufficialmente denominata *United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*, si è tenuta a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 e costituisce il primo summit dei Capi di Stato sul problema dell'ambiente. Nell'ambito della stessa furono adottati diversi documenti tra i quali, oltre alla *Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo*, l'*Agenda 21*, avente ad oggetto la pianificazione delle azioni da intraprendere a livello mondiale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni attività la cui estrinsecazione possa incidere sul bene ambiente, la *Convenzione quadro sui cambiamenti climatici*, sulla quale si v. *infra* nel testo, nonché la *Dichiarazione dei principi sulle foreste*, che sancisce il diritto degli Stati a utilizzare le foreste secondo le proprie necessità, senza ledere i principi di conservazione e di sviluppo delle stesse, e infine la *Convenzione sulla diversità biologica*, che ha l'obiettivo di tutelare le specie nei loro habitat naturali e riabilitare quelle in via di estinzione. A riguardo si v. T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 3-4, 577 ss.; P.A. LEME MACHADO, *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1, 169 e ss.; L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 3-4, 493 e ss.; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, 581 e ss. V. LAVITOLA, *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, Roma, 1992; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista del diritto internazionale*, 1992, 3, 620 ss.; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in S. MARCHISIO-F. RASPADORI-A. MANEGGIAA (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998, 57 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 705 ss.; P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma di azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 761 ss.; G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, 2003, p. 33 ss.; S. SALADRI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 657 ss.

³⁸ Cfr. S. QUADRI, *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell'Unione Europea e interno*, Torino, 2012, 10 e ss.

chiarazione su ambiente e sviluppo (Rio Declaration on environment and development), documento non vincolante ove furono recepiti gli orientamenti del Rapporto Brundtland e ribadita nuovamente la portata globale, sociale ed economica del problema ambientale, con l'enunciazione dei principi da porre alla base delle future azioni del genere umano: tra questi il principio n. 3, per cui «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future» e il principio n. 4, per cui «Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo».

Ai nostri fini interessa, in particolare, il principio n. 10, dal quale emerge un primo riconoscimento del ruolo fondamentale degli enti locali e delle comunità territoriali nella soluzione delle problematiche ambientali, ove afferma come «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli».

Dalla Conferenza trae origine, inoltre, la *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC)*³⁹, primo strumento normativo internazionale dedicato alla lotta globale ai cambiamenti climatici il quale, essendo finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas serra, indirettamente interessa anche il settore delle energie rinnovabili, laddove si prefigge l'obiettivo di «raggiungere la stabilizzazione delle concentrazioni dei gas serra in atmosfera a un livello abbastanza basso per prevenire interferenze antropogeniche dannose per il sistema climatico». La Convenzione fu aperta alle ratifiche il 9 maggio 1992 a New York ed entrò in vigore il 21 marzo 1994, quando fu ratificata da almeno 50 Stati; da allora presero avvio gli incontri annuali delle parti

³⁹ La Convenzione è stata ratificata con la Legge 15 gennaio 1994, n. 65, recante «Ratifica ed esecuzione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con allegati, fatta a New York il 9 maggio 1992». I paesi firmatari furono suddivisi in tre gruppi: i Paesi industrializzati, individuati nell'Annesso I; i paesi industrializzati che pagano per i costi dei paesi in via di sviluppo, individuati dall'Annesso II; i paesi in via di sviluppo. A riguardo cfr. A. PINNA, *La convenzione quadro sui cambiamenti climatici*, in *Equilibri*, 1998, 379 ss. Si veda anche il sito web della Convenzione www.unfccc.int.

firmatarie – le c.d. *Conferenze delle Parti (Conferences of the parties – COP)* – volte a verificare i progressi compiuti nella lotta al cambiamento climatici⁴⁰.

La Convenzione, non vincolante per gli Stati nella formulazione originaria a causa dell'assenza di limiti obbligatori per le emissioni di gas serra, venne integrata nel 1997, nell'ambito della terza Conferenza delle Parti (COP-3), con l'adozione del noto Protocollo di Kyoto⁴¹, con il quale sia i paesi industrializzati che quelli in via di sviluppo si sono vincolati a ridurre, nel periodo 2008-2012, le emissioni di gas serra rispetto ai livelli registrati nel 1990, in una percentuale del 5,2% per i paesi individuati dall'Allegato I della Convenzione e dell'8% per l'Unione Europea⁴².

⁴⁰ La prima Conferenza delle parti si tenne nel 1995 a Berlino (COP-1), ove si convenne l'avvio di una fase di studio di due anni al fine di negoziare un sistema di azioni per combattere il cambiamento climatico. La successiva conferenza, tenutasi nel 1996 a Ginevra (COP-2), vide le parti accettare le risultanze scientifiche degli studi dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*. Fu nel 1997, a Kyoto (COP-3), quindi, che venne adottato il Protocollo per la riduzione delle emissioni di gas serra, su cui subito *infra* nel testo; le successive riunioni del 1998 a Buenos Aires (COP-4) e del 1999 a Bonn (COP-5) non raggiunsero, invece, grandi risultati, considerato inoltre che rimanevano sempre fuori gli USA. In seguito si tennero altre riunioni annuali: nel 2000 a L'Aja (COP-6), nel 2001 a Bonn (COP-6bis), sempre nel 2001 Marrakesh (COP-7), nel 2002 a New Delhi (COP-8), nel 2003 a Milano (COP-9), nel 2004 a Buenos Aires (COP-10), nel 2005 a Montreal (COP-11), nel 2006 a Nairobi (COP-12), nel 2007 a Bali (COP-13), nel 2008 a Poznan (COP-14), nel 2009 a Copenaghen (COP-15), nel 2010 a Cancun (COP-16), nel 2011 a Durban (COP-17); nel 2012 a Doha (COP-18); nel 2013 a Varsavia (COP-19) e nel 2014 a Lima (COP-20).

⁴¹ Il Protocollo di Kyoto è stato ratificato dall'Italia con la legge 1 giugno 2002, n. 120 ed è entrato in vigore nel 2005 quando, con la firma della Russia, è stato raggiunto in numero minimo di ratifiche necessarie. Sul Protocollo di Kyoto e sui meccanismi previsti per favorire e incentivare la riduzione dei gas serra si vedano M. TINACCI MOSELLO, *Politica dell'ambiente – Analisi, azioni, progetti*, Bologna, 2008; S. NESPOR, *Il governo dell'ambiente – La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009; A. MARRONI – E. PANCALDI, *Protocollo di Kyoto, emission trading scheme, meccanismi flessibili e politiche climatiche. Il caso italiano*, su www.astrid-online.it; M. CONTALDI – G. TOSATO, *Il protocollo di Kyoto e le sue implicazioni*, in *Energia*, 1998, 70 ss.; G. TOSATO – P. MENNA (a cura di), *Il processo di attuazione del Protocollo di Kyoto in Italia*, 2000, reperibile all'indirizzo http://www.enea.it/com/web/pubblicazioni/Scenari_energetici.pdf; C. CLINI, *Il percorso difficile del Protocollo di Kyoto*, in *Amb. & svil.*, 2001, 14 ss.; S. NESPOR – A.L. DE CESARIS, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2003; M. D'AURIA, *Il protocollo di Kyoto*, in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA, *Climate Change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 21 ss.

⁴² Le Parti della Convenzione sono state divise in due gruppi in ragione del loro livello di sviluppo economico e della loro responsabilità storica per le emissioni climalteranti: in ragione di tale suddivisione, i Paesi cosiddetti industrializzati (e cioè i Paesi che erano parte dell'OCSE nel 1992, più alcuni Paesi appartenenti all'ex blocco sovietico) si sono assunti responsabilità specifiche per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Il protocollo individua quali gas climalteranti il Biossido di carbonio (Co2), il Metano (CH4), l'Ossido di azoto (N2O), gli Idrofluorocarburi (HFC), i Perfluorocarburi (PFC), gli Esafluoro di zolfo (SF6) e, considerato che l'impatto di tali gas sul clima è diverso fra loro, al fine di determinare i tetti massimi alle emissioni inquinanti dei vari Paesi, adotta quale unità di misura convenzionale per esprimere le emissioni nel loro complesso la *Co2 equivalente*, la quale fa

E sebbene lo sviluppo delle energie rinnovabili non costituisca un obiettivo specifico del Protocollo, tra le misure che i Paesi di cui all'Annesso I devono adottare per ridurre le emissioni è prevista altresì l'implementazione e l'elaborazione di politiche e misure di promozione, sviluppo e incremento dell'uso di energie rinnovabili (art. 2).

L'esigenza di una riduzione dell'inquinamento globale è poi stata ribadita nell'ambito del *Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (World Summit on Sustainable Development)*, noto anche come *Earth Summit*) svoltosi a Joannesburg dal 24 agosto al 4 settembre 2002, a 10 anni dal vertice di Rio de Janeiro, ove i paesi firmatari si sono impegnati, seppure mediante atti non vincolanti, a garantire il raggiungimento dello scopo comune dello sviluppo sostenibile⁴³.

E, nell'ottica di concordare le misure da adottare in seguito al 2012, anno di scadenza del Protocollo di Kyoto, dal 2005 i Paesi firmatari hanno avviato nuovi negoziati, riuscendo tuttavia unicamente ad accordarsi per rinviare alla Conferenza convocata per il 2015 a Parigi l'individuazione della strategia da adottare e la conclusione di un accordo che abbia effetti a decorrere dal 2020, mentre nel frattempo, alla

riferimento non alle quantità metriche ma all'effetto climalterante dei gas dispersi in atmosfera. I tetti assegnati dal Protocollo ai singoli paesi sono stati conteggiati in tonnellate di Co2 equivalente all'inizio del periodo di obbligo (2008-2012) con il trasferimento ad ogni paese Annex I dalle autorità internazionali competenti (Segretariato Unfccc) di una certa quantità di diritti di emissione in forma di titoli scambiabili (*Assigned Ammount Units - Aau*), c.d. crediti di carbonio, ciascuno corrispondente a 1 tonnellata di Co2 equivalente. Per stimolare la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, sia nei Paesi industrializzati sia nei Paesi in via di sviluppo, il Protocollo ha istituito una serie di meccanismi: si tratta dell'*International Emission Trading (IET)*, del *Clean Development Mechanism (CDM)* e del *Joint Implementation (JI)*. L'IEM è quel noto sistema finalizzato a creare un commercio di permessi di inquinare, di modo che ai Paesi meno inquinanti sia permesso vendere ai paesi più inquinanti i propri permessi. Il CDM consente una collaborazione tra Paesi in via di sviluppo e Paesi sviluppati mediante un contributo economico di questi ultimi ai primi avente come corrispettivo il rilascio di certificati di riduzione delle emissioni inquinanti. Il JI, infine, mira a garantire certificati di riduzione delle emissioni inquinanti per i Paesi industrializzati che partecipino a progetti per la riduzione dell'inquinamento in altri Paesi industrializzati dell'Annesso I della Convenzione.

⁴³ Sul vertice (*World Summit on Sustainable Development – WSSD*), che si tenne a Joannesburg in Sud Africa dal 26 agosto al 4 settembre 2002 si v. A. FODELLA, *Il vertice di Joannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 2, 385 e ss.; S. SALARDI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, cit., 658. Nell'ambito del vertice sono stati adottati due atti non vincolanti, il *Piano di Azione* e la *Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile*, che ribadisce la necessità di affrontare la povertà e le diseguaglianze nel mondo nonché di garantire uno sviluppo sostenibile che risolva il problema dell'inquinamento globale.

Conferenza delle parti di Doha del dicembre 2012, è stata prevista una mera proroga del Protocollo fino al 2020, con un impegno per allora di ridurre le emissioni del 18% rispetto ai livelli del 1990⁴⁴.

1.2. La disciplina internazionale in materia di energia.

Nell'ambito del diritto internazionale l'energia – che, come visto, è considerata solo indirettamente e marginalmente dalle fonti relative alla tutela ambientale e allo sviluppo sostenibile – viene disciplinata da alcuni trattati e convenzioni specifiche⁴⁵.

Tra questi figura innanzitutto la *Carta europea dell'energia*, firmata il 17 dicembre 1991 a L'Aia da alcuni Paesi dell'OCSE, dell'Europa centro-orientale e dell'ex Unione Sovietica, nonché il *Trattato sulla Carta dell'energia* e il *Protocollo sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati*, sottoscritti a Lisbona il 17 dicembre 1994 ed entrati in vigore il 15 aprile 1998⁴⁶.

Tra questi il Trattato, che ha l'obiettivo di realizzare un quadro giuridico di riferimento per la cooperazione nel settore energetico, evidenzia la necessità di introdurre a livello internazionale criteri e obiettivi concordati a tutela dell'ambiente e impegna gli Stati a limitare l'impatto ambientale negativo generato dalle attività connesse alla produzione energetica. L'art. 19 del Trattato, in particolare, relativo agli aspetti ambientali, impegna le parti a tenere «in considerazione il miglioramento dell'efficienza energetica, lo sviluppo e l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, la promozione dell'impiego di combustibili puliti e il ricorso a tecnologie e mezzi tecnologici che riducono l'inquinamento».

L'energia, poi, è considerata dalla *Convenzione per la protezione delle Alpi*,

⁴⁴ Sui negoziati per la rinnovazione del Protocollo di Kyoto e sulle strategie da adottare successivamente al 2020 si vedano A. SAVARESI – D. MARINELLA, *Cambiamenti climatici e negoziati: una prospettiva italiana*, in *Amb. & svil.*, 2012, 4, 357.

⁴⁵ Cfr. S. QUADRI, *op. cit.*, 26 e ss., la quale evidenzia come, a parte alcune convenzioni, il panorama degli atti internazionali disciplinanti nello specifico il settore energetico sia piuttosto carente, risultando addirittura esigua la disciplina internazionale riferibile all'energia rinnovabile.

⁴⁶ A riguardo si v. A. REGA, *Un mercato sicuro e comune. La Carta Europea dell'energia*, in *Energia e materie prime*, 1991, 78 ss.

firmata a Salisburgo il 7 novembre 1991 ed entrata in vigore nel 1995, la quale mira a garantire la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'arco alpino, nonché in particolare dal *Protocollo Energia*, protocollo integrativo della Convenzione firmato a Bled il 16 ottobre 1998, il quale prevede l'adozione di misure volte alla protezione della popolazione e dell'ambiente, nonché alla salvaguardia delle risorse e del clima anche mediante l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e di un'attenta pianificazione energetica⁴⁷.

A tali atti si aggiunge, altresì, il *Trattato istitutivo della Comunità dell'Energia*, firmato ad Atene il 25 ottobre 2005 dall'Unione Europea e da altri Paesi appartenenti all'area europea, e volto a creare un quadro giuridico e commerciale idoneo a garantire un approvvigionamento di energia stabile e permanente, votato alla tutela ambientale e alla promozione di un maggior impiego delle fonti rinnovabili⁴⁸.

Da ultimo, a evidenziare l'esigenza, chiaramente avvertita a livello internazionale, di coniugare lo sviluppo energetico con le istanze di tutela ambientale, è intervenuta l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 65/151, mediante la quale il 2012 è stato dichiarato l'anno dell'energia sostenibile.

Le Nazioni Unite, infatti, richiamandosi ai principi già espressi nell'ambito della Dichiarazione di Rio e del Summit del 2002 a Joannesburg, evidenziano «the importance of investing in access to cleaner energy technology options» e incoraggiano tutti gli Stati membri a promuovere il ricorso a tali fonti di energia.

1.3. Gli enti locali nel diritto internazionale ambientale e dell'energia.

Il panorama normativo sopra tratteggiato rende evidente la necessità di implementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili in luogo di quelle tradizionali, sia in forza

⁴⁷ Cfr. M. ONIDA, *Particolarità dell'ambiente alpino e cooperazione transfrontaliera: il caso della Convenzione delle Alpi*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 185 e ss.

⁴⁸ Cfr. F. BESIMI, *Energy Community – A role Model for EU Integration*, 2011, reperibile sul sito <http://euobserver.com/7/31604>.

dei trattati e delle convenzioni più generalmente inerenti all'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile, sia in forza degli atti più strettamente attinenti al settore energetico, come emerge da ultimo dalla Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite 65/151.

Se tali atti affermano soventemente la dimensione globale dei problemi ambientali ed energetici da affrontare, richiedendo quindi impegni agli Stati nazionali, nondimeno in diverse occasioni essi hanno riconosciuto il ruolo fondamentale che in tale contesto globale svolgono anche gli enti locali, quali enti più vicini alle collettività territoriali.

Già con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, infatti, è stato riconosciuto il principio per cui, non solo i governi, ma anche le autorità locali avranno la responsabilità principale delle politiche e delle azioni da intraprendere.

Il ruolo fondamentale degli enti locali è stato altresì riconosciuto con la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992, laddove si afferma il già citato principio (n. 10) per cui «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli».

Lo stesso Piano d'azione denominato Agenda 21, adottato nell'ambito del medesimo Summit, riconosce un ruolo fondamentale agli enti locali, laddove al Capitolo 28 evidenzia come «molti dei problemi e delle relative soluzioni [...] hanno origine su base locale [tanto che] la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali sarà un fattore determinante nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti».

Il ruolo fondamentale degli enti locali in materia ambientale viene, tuttavia, più specificamente riconosciuto successivamente dalla *Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile* – o Carta di Aalborg – approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg in Danimarca dal 24 al 27 maggio 1994, su iniziativa del Consiglio internazionale per le iniziative ambientali locali. La Carta impegna le amministrazioni locali firmatarie ad attuare l'Agenda 21 a livello locale e a elaborare piani d'azione a lungo termine per un svi-

luppo durevole e sostenibile⁴⁹.

Inoltre, con la *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*, del maggio 2007, i Ministri degli Stati membri dell'Unione Europea si sono impegnati a migliorare l'efficienza energetica delle città e a promuovere reti di trasporto urbano efficienti e convenienti.

Sempre con specifico riferimento al settore energetico, anche l'art. 4 del *Protocollo Energia* della Convenzione delle Alpi prevede espressamente la partecipazione degli enti locali nella disciplina del settore energetico, in particolare nei «diversi stadi di preparazione e attuazione delle relative politiche e misure».

Sicché, nell'ambito del panorama multilivello che interessa le energie rinnovabili, un ruolo di primo piano viene riconosciuto dalle fonti internazionali agli enti locali, i quali risultano fondamentali, per la vicinanza con le collettività territoriali, nell'implementazione delle misure volte a combattere i cambiamenti climatici in atto e nell'attuazione delle politiche volte a incrementare l'utilizzo delle fonti rinnovabili.

2. Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili nel diritto dell'Unione Europea.

Così come è avvenuto nel panorama delle politiche e del diritto internazionale, anche a livello europeo le energie rinnovabili sono state oggetto di una crescente attenzione da parte delle Istituzioni comunitarie, le quali hanno dapprima adottato apposite politiche pubbliche e in seguito emanato diverse discipline normative nel settore della produzione energetica, in un'ottica di liberalizzazione e di integrazione di tale attività nel mercato unico europeo, nel settore della tutela ambientale, giungendo infine alla creazione di uno specifico e dettagliato quadro normativo in materia, finalizzato a garantire il più ampio sviluppo dell'energia verde.

⁴⁹ Sulla Carta si vedano A. GIUFFRIDA, *La Carta di Aalborg*, in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change, La risposta del diritto*, Napoli, 2011, 305 ss. e F. DE LEONARDIS, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2012, 4, 779 ss.

2.1. La liberalizzazione del mercato elettrico.

L'attività di produzione di energia elettrica, compresa quella da fonte rinnovabile, è stata inizialmente considerata dall'Unione Europea quale attività economica e commerciale costituente un mercato a sé stante, da integrare nel costituendo mercato unico europeo.

Ciò a partire dal 1987, quando con il primo dossier «Energia in Europa: il mercato interno dell'energia» – costituente uno sviluppo del Libro Bianco del 1985 della Commissione Delors – fu ribadita l'importanza del servizio universale di produzione di energia elettrica e del diritto al consumo di elettricità, considerata «bene strategico» per il consumatore finale e per lo sviluppo del sistema economico.

Agli inizi degli anni '80, le industrie, che fornivano servizi legati all'elettricità, erano nella maggior parte dei casi monopoli pubblici che godevano, di fatto, di un diritto esclusivo di vendita e produzione di energia elettrica. La Commissione Europea, allora, sulla scia del grande successo delle liberalizzazioni del settore delle telecomunicazioni, intraprese la strada di un cambiamento finalizzato alla rimozione dei monopoli e alla creazione di un mercato concorrenziale.

Fu in questo contesto che, a partire dagli anni '90, a seguito della firma del Trattato di Maastricht⁵⁰, quando l'energia entrò formalmente tra le competenze dell'Unione, le Istituzioni sono intervenute al fine di realizzare una progressiva liberalizzazione dei mercati nazionali dell'energia; ciò mediante tre diversi «pacchetti energetici», costituiti dall'insieme di misure normative adottate negli anni 1996-1998, 2003 e 2009.

Nell'ambito del primo pacchetto è stata adottata la direttiva 96/92/CE, la quale interveniva nel mercato dell'energia elettrica aprendo alla concorrenza i segmenti della filiera energetica ove ciò era possibile (tra i quali in particolare produzione e vendi-

⁵⁰ E' inizialmente con l'Atto Unico Europeo del 1986 che alla Comunità – che inizialmente faceva fronte alla totale assenza di una competenza in materia energetica mediante l'ex art. 308 (prima ancora 235) del Trattato CE sui c.d. «poteri impliciti» – è data la possibilità di intervenire nel settore in forza delle disposizioni volte alla realizzazione di uno spazio interno senza frontiere ove fosse garantita la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

ta) e regolamentando quei segmenti nei quali ciò non era possibile (i servizi di rete). Gli strumenti principali utilizzati includevano: l'abolizione dei diritti di esclusiva nella produzione dell'energia elettrica; la liberalizzazione della vendita e la possibilità per i clienti di maggiore dimensione di scegliere liberamente il proprio fornitore⁵¹. Con riferimento all'attività di produzione, la direttiva prevedeva che la realizzazione di nuovi impianti potesse essere subordinata dagli Stati membri a un'autorizzazione o a una procedura di gara d'appalto.

Tale direttiva fu poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2003/54/CE, adottata nell'ambito del secondo pacchetto, la quale ha disposto la totale – sebbene graduale – apertura del mercato alla concorrenza, prevedendo che a decorrere dal 1 luglio 2004 non solo i clienti maggiori ma anche tutti gli altri clienti non domestici avrebbero potuto scegliere liberamente il proprio fornitore, con estensione di tale facoltà, a decorrere dal 1 luglio 2007, altresì a tutti gli altri clienti, anche domestici⁵². Quanto all'attività di produzione, la realizzazione di nuovi impianti rimaneva subordinata al rilascio di un'autorizzazione o all'espletamento di una procedura di gara.

Tale direttiva è stata poi a sua volta abrogata dalla più recente direttiva 2009/72/CE, adottata nell'ambito del terzo pacchetto e finalizzata alla realizzazione non solo di un mercato dell'energia elettrica concorrenziale e sicuro, ma anche di un mercato sostenibile dal punto di vista ambientale: essa, infatti, impegna tutti gli Stati

⁵¹ Sul processo europeo di liberalizzazione del settore elettrico e sulla direttiva 96/92/CE si vedano M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubb.*, VI, Torino, 1991, 1 ss.; L.G. RADICATI DI BROZOLO, *Profili di diritto comunitario del mercato dell'energia elettrica*, RIDPC, 1995, 431 ss.; L. RAZZITTI, *Principi ed evoluzione della normativa e della politica comunitaria in tema di energia elettrica*, in *Rass. Giur. energia elettr.*, 1996, 597 ss.; G. CAIA – N. AICARDI, *Energia*, in M.P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, P. speciale, II, Milano, 1997, 691 ss.; G. GENTILE, *L'apertura del mercato dell'energia elettrica*, in *Rass. Giur. energia elettr.*, 1999, 3 ss.; A. COLAVECCHIO, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario. Alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, Bari, 2000, 45 ss. M. NITTI – A. SANTINI, *La liberalizzazione nei settori dell'elettricità e del gas naturale*, in L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001, 159 ss.; C. SPAGNUOLO, *Il processo comunitario di liberalizzazione del mercato elettrico*, DCSI, 2002, 329 ss. B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, Milano, 2008.

⁵² Sulla direttiva 2003/54/CE si vedano P. FUNARI, *Il nuovo quadro regolamentare europeo per il mercato dell'energia elettrica*, in *Rass. Giur. energia elettr.*, 2003, 594 ss. Cfr. anche M. BONINI, *L'apertura del mercato nazionale dell'energia elettrica: una nuova tappa nella costruzione di un governo dell'economia comunitario*, RIDPC, 2002, 922 ss.

membri a provvedere affinché tutti i clienti usufruiscano del diritto di scegliere il loro fornitore di energia elettrica e di cambiarlo facilmente con l'aiuto del proprio operatore entro un termine massimo di tre settimane⁵³. La direttiva prevede, inoltre, in capo ai fornitori di energia elettrica l'obbligo di informare i clienti finali in merito alla quota di ciascuna fonte energetica utilizzata.

Quanto alla procedura di realizzazione degli impianti, la direttiva all'art. 7 prevede che gli Stati membri adottino una procedura di autorizzazione informata a criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione, che tenga altresì conto della natura delle fonti primarie utilizzate nonché della capacità di contribuire alla riduzione delle emissioni e all'incremento delle fonti rinnovabili. Ai sensi dell'art. 8, poi, nel caso in cui gli impianti di generazione autorizzati non siano sufficienti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, mediante procedura di gara può essere affidata la realizzazione di nuovi impianti.

2.2. La tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione.

L'esame della disciplina comunitaria in materia di fonti energetiche rinnovabili non può essere disgiunto da un breve cenno alle politiche e alla disciplina comunitaria in materia ambientale, posto lo stretto collegamento che sussiste tra l'incremento dell'utilizzo dell'energia verde e gli obiettivi futuri che l'Unione europea si è posta in termini di crescita sostenibile.

Anche nella prospettiva europea, infatti, lo sviluppo economico si deve saldare con la tutela ambientale, settore divenuto centrale tra le competenze delle Istituzioni comunitarie⁵⁴, così come previsto ora dall'art. 3, par. 3, del TUE, in forza del quale

⁵³ Cfr. E. CIARALLI, *I mercati europei dell'elettricità e del gas. Il terzo pacchetto legislativo presentato dalla Commissione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, 1, 179 ss.

⁵⁴ Sulla tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione Europea si vedano O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. FERRARA – C.E. GALLO (a cura di), *Op. cit.*, 153 e ss.; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in E. PICOZZA – P. DALL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, cit. 151 ss.; S. QUADRI, *op. cit.*, 71 ss.; G. DE ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 35 ss.; M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR-A.L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009; G. COCCO – A. MARZANATI – R. PUPULELLA, *Ambiente, il sistema orga-*

l'Unione si deve adoperare per «lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

E l'art. 4 del TFUE attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in materia ambientale, prevedendo altresì all'art. 11 che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Gli artt. 191, 192 e 193 TFUE, inoltre, dedicati specificatamente alla politica ambientale, impegnano le istituzioni in particolare alla tutela dell'ambiente, all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse umane nonché al contrasto dei cambiamenti climatici.

In tale contesto normativo, il 20 novembre 2013 le Istituzioni hanno adottato con la Decisione 1386/2012/UE il settimo programma d'azione ambientale, «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», con il quale sono stati definiti la strategia e gli obiettivi che si intendono perseguire sino al 2020, tra i quali figura la trasformazione dell'Unione «in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva», nonché il miglioramento della «sostenibilità delle città dell'Unione»⁵⁵.

All'attuazione di tale strategia e alla realizzazione dei più alti standard di tutela ambientale vengono impegnate «Le autorità pubbliche a tutti i livelli [...] in collaborazione con gli operatori economici, le parti sociali, i rappresentanti della società civile e i privati cittadini».

Anche a livello europeo è stata pertanto riconosciuta la centralità del ruolo de-

nizzativo ed i principi fondamentali, in M.P. CHITI – G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Pt. Speciale, Milano, 2007; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 209 ss.; G. CATALDI, *Ambiente (tutela dell') Diritto della Comunità europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2001.

⁵⁵ L'intervento dell'Unione in materia ambientale si è realizzato mediante l'adozione di diversi programmi d'azione, documenti programmatici redatti a partire dal 1973 per definire la politica nel settore e anticipare il contenuto dei singoli atti normativi poi approvati nel corso della vigenza dei singoli programmi: il I programma fu adottato per gli anni 1973 – 1977; il II per gli anni 1977 – 1981; il III per gli anni 1981 – 1985; il IV per gli anni 1987 – 1992; il V per gli anni 1993 – 2000; il VI per gli anni 2002 – 2012.

gli enti locali nel settore ambientale, ai quali, peraltro, già il quinto programma di azione ambientale riconosceva un ruolo particolarmente significativo nell'assicurare la sostenibilità dello sviluppo mediante l'esercizio delle proprie funzioni, così come poi ribadito dal sesto programma (Decisione 160/2002/CE), riferito agli anni 2001-2010, che a sua volta promuoveva «un ampio dialogo e lo scambio di esperienze con le amministrazioni nazionali e locali dei paesi candidati in merito allo sviluppo sostenibile e alla conservazione del loro patrimonio ambientale».

E, in linea con tali previsioni, oggi il settimo programma d'azione, considerato che entro il 2020 l'80 % della popolazione dell'Unione vivrà in zone urbane o periurbane, espressamente riconosce come lo «sviluppo sostenibile richiede una coordinazione efficace ed efficiente tra i diversi livelli dell'amministrazione, al di là dei confini amministrativi e il coinvolgimento sistematico delle autorità regionali e locali nella programmazione, formulazione e sviluppo di politiche che hanno un impatto sulla qualità dell'ambiente urbano».

Il coinvolgimento essenziale degli enti locali è poi previsto anche da atti settoriali, tra i quali figura il «Patto dei Sindaci»: esso, preso atto del ruolo decisivo che le città svolgono nella mitigazione dei cambiamenti climatici, impegna gli enti firmatari a compiere una serie di azioni, tra le quali figura anche l'adozione di un Piano d'azione per l'energia sostenibile (sul quale v. *infra* Cap. IV)⁵⁶. E il ruolo fondamentale degli enti locali è stato altresì riconosciuto a livello europeo dalla «Carta europea delle autonomie locali», firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, la quale, «considerando che le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico», all'art. 4 espressamente prevede come «Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente»⁵⁷.

⁵⁶ A riguardo si veda www.pattodeisindaci.eu nonché S. PICCHIOLUTTO, *Il patto dei sindaci per l'energia sostenibile in Europa*, in *Amb. & svil.*, 2010, 457 ss.

⁵⁷ Sulla Carta europea delle autonomie locali, che è stata recepita nel nostro ordinamento con la l. 30 dicembre 1989, n. 439, si v. V. PARISIO, *La "Carta europea delle autonomie locali" e il disegno di legge delega per la "Carta delle autonomie locali" italiana: a coincidenza nominale o vera conver-*

2.3 La disciplina europea delle fonti energetiche rinnovabili.

La politica energetica dell'Unione trova oggi la propria base normativa nell'art. 194 del TFUE, il quale, considerando sia gli aspetti concorrenziali sia le esigenze connesse alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente, individua quattro obiettivi, tra i quali: «a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia» nonché «promuovere [...] lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili»⁵⁸.

Ciò nonostante sebbene l'introduzione di una base di riferimento in materia di energie rinnovabili costituisca una conquista solo recente, le prime politiche dell'Unione risalgono agli anni settanta, quando furono avviati i primi progetti di studio⁵⁹ e i primi programmi che portarono nel corso degli anni novanta all'adozione di una serie di Libri Verdi e Bianchi sul tema della sostenibilità e delle fonti rinnovabili: in particolare, il 26 novembre 1997 venne emanata la Comunicazione «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili. Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità» (COM (1997) 599 def.), che fissava la quota obiettivo nell'utilizzo di fonti alternative al 12 %, mentre successivamente il 16 febbraio 2001 venne emanata la Comunicazione 16 febbraio 2001 (COM (2001) 69) sulla strategia e il piano di azione della Comunità in materia⁶⁰.

genza sostanziale?, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, 3612 ss. e V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "Carta Europea delle autonomie locali"*, in *Foro amm.*, 1995, 2124 ss.

⁵⁸ L'art. 194 è stato introdotto unicamente nel 2007 con il Trattato di Lisbona, mentre in origine gli interventi dell'Unione poggiavano sull'ex art. 308 del Trattato CE in tema di poteri impliciti e in seguito sull'art. 3 del Trattato CE, laddove prevedeva la creazione e lo sviluppo di reti transeuropee. Sul tema delle politiche in materia di energia nel quadro dei Trattati si vedano B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, cit., 841 ss.; M. ALBERTON – M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 505 ss.

⁵⁹ Cfr. G.M. ROBERTI, *Le politiche dell'UE in materia di energie rinnovabili*, in G. NAPOLITANO – A. ZOPPINI, *Annuario di diritto dell'energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, 31 ss.

⁶⁰ Le Istituzioni europee sono intervenute nel settore delle fonti rinnovabili a partire dall'11 gennaio 1995, quando è stato adottato il libro verde *"Per una politica energetica dell'Unione Europea"*, poi seguito il 13 dicembre 1995 dal libro bianco sull'energia, quindi dal libro verde *"Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili"* del 19 novembre 1996 e da un altro libro bianco il 25 novembre 1997. In seguito il 29 novembre 2000 è stato adottato il libro verde *"Verso una strategia europea sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico"*, cui si è aggiunto nel 2005 un libro verde

Sul piano prettamente normativo, a tali interventi ha fatto seguito l'adozione della direttiva 2001/77/CE, «sulla promozione dell'energie elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», la quale ha per prima inteso promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili nella produzione di elettricità nel mercato interno e fissato nella misura del 21 % la quota-obiettivo da raggiungere in termini di consumo di energia da rinnovabili.

La direttiva, che introduce così una disciplina specifica nel più ampio settore dell'energia elettrica, reca diverse previsioni volte a favorire direttamente o indirettamente lo sviluppo di impianti di generazione alimentati da fonti alternative: oltre a misure di incentivazione economica (art. 4) e forme di etichettatura che garantiscano l'origine della produzione da fonti rinnovabili (art. 5), la direttiva mira a realizzare una semplificazione degli oneri normativi e amministrativi riscontrabili nella realizzazione degli impianti. Il legislatore comunitario, infatti, ha individuato nelle c.d. *non-cost barriers* (cfr. art. 6) uno dei principali ostacoli alla realizzazione di un mercato interno concorrenziale delle energie rinnovabili e ha così chiesto agli Stati membri di intervenire nell'ambito delle procedure amministrative al fine di: a) ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili; b) razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo; c) garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili. Si aggiunge, inoltre, quale condizione necessaria per l'effettività delle misure previste, l'adozione di provvedimenti volti a non discriminare ma, anzi, a garantire un accesso prioritario alla rete elettrica dell'energia prodotta da fonti alternative.

Successivamente all'adozione di tale direttiva – e alla direttiva 2003/30/CE⁶¹

sull'efficienza energetica denominato «Fare più con meno» e, infine, nel 2006 un altro libro verde, «Per una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva, sicura».

⁶¹ Sulla disciplina dei biocarburanti si vedano N. FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (in quadro normativo)*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2007, 2, pt. 1, 246 ss.; L. CHICONE, *Il nemico del petrolio arriva dai campi*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2005, 3, pt. 3, 703 ss.

sulla promozione dell'uso dei biocarburanti nei trasporti – le Istituzioni europee hanno dapprima valutato l'incidenza delle politiche energetiche e degli strumenti legislativi implementati⁶² e, quindi, definito i nuovi obiettivi per il futuro, l'8/9 marzo 2007, quando il Consiglio europeo ha impegnato le Istituzioni europee e gli Stati membri al raggiungimento di tre fondamentali obiettivi entro il 2020 (c.d. «pacchetto 20-20-20»)⁶³: a) riduzione di almeno il 20 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990 (30% se le condizioni internazionali lo consentiranno, così come previsto successivamente dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009); b) risparmio del 20 % del consumo di energia dell'UE rispetto alle previsioni per il 2020⁶⁴; c) raggiungimento di una quota di consumo di energia da fonti rinnovabili pari al 20% rispetto al consumo totale di energia dell'UE (quota fissata al 10% nel settore dei trasporti).

Tra i principali atti adottati, nella prospettiva di garantire il raggiungimento di tali obiettivi, figura la direttiva 2009/28/CE, «sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», la quale ha sostituito le precedenti due direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE e delineato l'attuale contesto normativo europeo in tema di energie da fonti rinnovabili, al fine di creare una sufficiente certezza giuridica nel settore⁶⁵.

⁶² Si v. la Comunicazione della Commissione COM 2006 848 definitivo del 10 gennaio 2007, *Tabella di marcia per le energie rinnovabili, Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile*. Cfr. anche la Comunicazione della Commissione COM (2007) 1 *Una politica energetica per l'Europa*.

⁶³ Sul pacchetto 20-20-20 si vedano E. PEDROCCHI – A. ROTA, *Pacchetto 20-20-20: osservazioni sul metodo di calcolo della quota da fonti rinnovabili*, in *Energia*, 2009, 70 ss.; A. CLÒ – S. VERDE, *20-20-20: Il teorema della politica energetica europea*, in *Energia*, 2007, 2 ss.; sulla più recente politica energetica dell'Unione Europea si veda R. BIANCHI, *La «la rivoluzione energetica» dell'Unione europea e il «compromesso storico» sulle fonti rinnovabili*, in *Amb. & svil.*, 2007; M. D'AURIA, *La proposta di direttiva sulle energie rinnovabili: la strategia europea*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 927 ss.; S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, 839 ss.

⁶⁴ L'efficienza energetica costituisce uno degli obiettivi dell'Unione nel settore dell'energia, dove le Istituzioni sono dapprima intervenute con la direttiva 2002/91/CE, sul rendimento energetico nell'edilizia, e la direttiva 2006/32/CE sull'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, poi con il Piano di azione del 2007, infine con la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Si v. V. FRANCESCA, *Risparmio energetico ed efficienza energetica nell'Unione Europea: una confusione insostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 139 ss.

⁶⁵ La direttiva, che reca una disciplina unitaria in tema di energie rinnovabili e biocarburanti, tocca sei diverse tematiche – quote obiettivo, procedure amministrative, informazione e formazione, garanzie di origine, accesso alla rete e biocarburanti – al fine di dare certezza al settore mediante una razionalizzazione del contesto europeo di riferimento. A riguardo si v. F. GUELLA, *Modelli di discipli-*

La direttiva fissa, in primo luogo, degli obiettivi nazionali da raggiungere entro il 2020 dai singoli Stati, indicando percentuali sul consumo finale lordo di energia da soddisfare mediante il ricorso alle energie alternative e attribuendo all'Italia la quota del 17%⁶⁶.

Agli Stati membri è lasciata piena libertà, invece, quanto alle modalità da utilizzare per il raggiungimento dell'obiettivo assegnato, fermo restando la centralità della pianificazione quale metodo individuato dall'art. 4 della direttiva per stabilire le politiche e le iniziative che ciascuno Stato intende adottare. Ogni Stato, infatti, era tenuto a notificare alla Commissione un apposito Piano entro il 2010, il quale doveva essere redatto in relazione alle specificità di ciascun contesto nazionale e doveva riportare le misure più appropriate per il raggiungimento degli obiettivi europei, tra cui i progetti comuni pianificati, le politiche nazionali per lo sviluppo delle risorse da biomassa esistenti, nonché le eventuali politiche per lo sfruttamento di nuove risorse connesse alle biomasse eventualmente prodotte allo specifico fine dello sfruttamento energetico. Gli Stati che hanno provveduto a notificare alla Commissione i piani nel 2010 sono poi tenuti a dare notizia di eventuali decisioni riguardo azioni che intendono intraprendere in materia.

Tra gli aspetti ritenuti essenziali dalla direttiva vi è, inoltre, la semplificazione normativa e amministrativa, per la quale l'art. 13 impegna ciascuno Stato membro ad assicurare che «le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certifi-

na delle energie rinnovabili a livello sovrastatale, in CORTESE F.- GUELLA F.- POSTAL G. (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 39 e ss.; S. QUADRI *Energia sostenibile*, cit. 156 ss.

⁶⁶ Le quote sono calcolate in riferimento al consumo finale lordo di energia, definito dall'art. 2 della direttiva come «i prodotti energetici forniti a scopi energetici all'industria, ai trasporti, alle famiglie, ai servizi, compresi i servizi pubblici, all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca, ivi compreso il consumo di elettricità e di calore del settore elettrico per la produzione di elettricità e di calore, incluse le perdite di elettricità e di calore con la distribuzione e la trasmissione». Le quote previste per ciascuno Stato membro sono: Austria 34%, Belgio 13%, Bulgaria 16%, Repubblica Ceca 13%, Danimarca 30%, Finlandia 38%, Germania, 18%, Estonia 25%, Irlanda 16%, Grecia 18%, Spagna 20%, Francia 23%, Italia 17%, Cipro 13%, Lettonia 40%, Lituania 23%, Lussemburgo 11%, Malta 10%, Paesi Bassi 14%, Polonia 15%, Portogallo 31%, Romania 24%, Slovenia 25%, Repubblica Slovacca 14%, Regno Unito, 15%, Svezia 49%, Ungheria 13%. Per quanto riguarda il calcolo delle grandezze da rilevare, il metodo utilizzato è quello previsto dal Regolamento 2008/1099/CE sulle statistiche dell'energia.

cazione e concessione di licenze [...] siano proporzionate e necessarie». Tra i criteri previsti per garantire tale semplificazione figurano la chiara suddivisione delle responsabilità tra i soggetti amministrativi, l'esclusione di discriminazione tra partecipanti; la proporzione tra le spese amministrative imposte; la previsione di procedure semplificate per i progetti di piccole dimensioni. Ai sensi della direttiva, in particolare, gli Stati membri possono prevedere procedimenti di autorizzazione o concessione solo ove siano assolutamente necessari e comunque con adempimenti ed oneri procedurali proporzionati, quindi conformi allo standard della minore invasività possibile.

Per il resto, agli Stati membri è lasciata piena autonomia quanto a forme e modi della semplificazione, sia nell'aspetto organizzativo che quanto all'aspetto meramente procedimentale⁶⁷, fermo restando che tale semplificazione procedimentale ha ad oggetto il complesso di tutti gli atti amministrativi connessi alla realizzazione e gestione degli impianti; tanto che nel campo di applicazione dell'art. 13 viene ricompreso un ampio spettro di provvedimenti e procedimenti, in una prospettiva di unitaria considerazione, indipendentemente da quali siano gli interessi coinvolti, dell'intera vicenda amministrativa.

E la direttiva 2009/28/CE all'art. 13 riconosce altresì il ruolo fondamentale degli enti locali, ove stabilisce come tutte le autorità amministrative statali, comprese le autonomie locali e regionali, siano tenute a garantire l'installazione di un elevato numero di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, prevedendo che già negli atti di pianificazione urbanistica e nella regolamentazione edilizia siano individuate misure appropriate e favorevoli allo sviluppo degli stessi. Ciò in linea con quanto peraltro sancito dagli stessi considerando della direttiva nn. 34 e 35, i quali evidenziano come un modello energetico incentrato sull'energia da fonti rinnovabili richieda la cooperazione degli Stati membri e se necessario anche delle regioni e degli enti locali.

Venendo a chiudere l'esame delle direttive europee relative alle fonti rinnova-

⁶⁷ Sull'autonomia degli Stati nella scelta delle procedure utilizzabili cfr. D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione Europea; paradise lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, 2009.

bili, è possibile evidenziare come lo stato di implementazione della direttiva 2009/28/CE sia stato recentemente oggetto di verifica da parte della Commissione europea (sia nel 2011, con la COM.2011.0031, che nel 2013, con la COM.2013.0175) la quale ha riscontrato come il consumo di energia da fonte rinnovabile sia aumentato grazie agli strumenti previsti dalla stessa e come la maggior parte degli Stati membri abbia già raggiunto l'obiettivo intermedio previsto per gli anni 2011/2012.

Quanto alle prospettive future, il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili è destinato a sicuro aumento: il Consiglio europeo dell'ottobre 2009, infatti, ha impegnato l'Unione Europea a ridurre per il 2050 le emissioni di gas serra dell'85% - 90% rispetto ai livelli registrati nel 1990. La Commissione ha conseguentemente elaborato con la Comunicazione (COM (2011) 112 def.) «Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050» e successivamente, con la Comunicazione (COM(2011) 885 def.), la «Tabella di marcia per l'energia per il 2050», ove si evidenzia la necessità che sia realizzata una quasi totale decarbonizzazione dei processi di generazione elettrica. La Commissione ha ritenuto altresì necessario che nel 2030 la quota di energia rinnovabile sia pari almeno al 30%. Con la Comunicazione (COM (2012) 0271) «Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo», la Commissione ha inoltre individuato i settori in cui è necessario intensificare gli sforzi entro il 2020 affinché la produzione di energia rinnovabile in Europa continui ad aumentare fino al 2030 e oltre⁶⁸.

Così come avviene a livello internazionale, pertanto, anche a livello europeo lo sviluppo economico e sociale futuro si basa sulla realizzazione del miglior equilibrio possibile tra le esigenze energetiche e quelle dello sviluppo, nell'auspicata prospettiva di permettere una riduzione del 90% nel 2050 delle emissioni serra rispetto ai livelli rilevati nel 1990.

Anche nel contesto normativo europeo, poi, è riconosciuto come necessario e

⁶⁸ L'inevitabile e necessario aumento dell'utilizzo di energie da fonti rinnovabile emerge altresì dal Libro Verde «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030» (COM (2013) 0169, con il quale la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sugli obiettivi che l'Unione intende raggiungere per il 2030 e se tali obiettivi debbano essere vincolati.

importante il ruolo degli enti locali, i quali devono essere coinvolti nelle funzioni di tutela ambientale e in quelle di realizzazione di impianti da fonti alternative, soprattutto a livello pianificatorio.

3. Le fonti di energie rinnovabili nella disciplina normativa italiana.

Il panorama normativo multilivello sopraesposto si completa con la disciplina dettata a livello nazionale sia dallo Stato che dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, in aderenza agli obblighi assunti a livello internazionale e in attuazione delle susposte direttive europee.

3.1. La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.

Prima di esaminare la disciplina oggi vigente nello specifico settore della produzione energetica da fonti rinnovabili è opportuno tratteggiare brevemente la disciplina afferente alla produzione di energia elettrica in generale e alla sua liberalizzazione nel contesto nazionale.

Il sistema energetico italiano, infatti, a decorrere dagli anni novanta è stato progressivamente aperto alla libera concorrenza grazie all'impulso del diritto comunitario, che ha portato al superamento del monopolio che sino dagli anni '60 riservava la produzione di energia elettrica in via esclusiva all'ENEL⁶⁹.

⁶⁹ La produzione di energia elettrica venne riservata allo Stato con la l. 6 dicembre 1962, n. 1643, recante «Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche», la quale costituisce l'unico esempio di nazionalizzazione disposta in attuazione dell'art. 43 Cost. E' poi con il d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modifiche nella l. 8 agosto 1992, n. 359, che, in ragione della nuova e mutata ottica che vede l'opinione pubblica favorevole a un arretramento del pubblico a favore di un avanzamento del privato nei settori produttivi, l'ENEL viene trasformata in una società per azioni, la quale da riservataria diventa concessionaria dello Stato per la produzione energetica. La successiva privatizzazione sostanziale veniva poi subordinata, dal d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito nella l. 30 luglio 1994, n. 474, alla previa creazione di un organismo indipendente per la regolazione delle tariffe e il controllo dei servizi. A riguardo, tra i molti, si vedano AA. VV., *Privatizzazione e liberalizzazione nel settore elettrico. L'evoluzione della normativa*, Atti del Convegno svoltosi a Stresa il 18 novembre 1994, Milano, 1995; F. BONELLI, *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996; M. CLARICH, *Privatizzazioni*, in *Digesto Disc. Publ.*,

La liberalizzazione del settore, dopo una prima marginale apertura, disposta dalla l. 9 gennaio 1991, n. 9 con riferimento all'attività di produzione da fonti rinnovabili e di autoproduzione da fonti tradizionali⁷⁰, trova avvio con l'adozione del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 che, in attuazione della direttiva 96/92/CE, riforma l'intera disciplina della materia abrogando tutte le norme precedenti con esso incompatibili⁷¹.

Il decreto realizza una separazione tra le diverse fasi del servizio elettrico, delineando per ciascuna uno specifico regime: ai sensi dell'art. 1, infatti, le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono liberalizzate, fermo il rispetto degli obblighi di servizio pubblico eventualmente previsti, mentre restano riservate allo Stato le attività di trasmissione e dispacciamento, che sono attribuite in concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale, e l'attività di distribuzione dell'energia elettrica, svolta in ciascun ambito comunale da un concessionario individuato dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Con specifico riferimento all'attività di produzione, l'art. 8 del decreto prevede che nessun soggetto possa produrre ed importare più del 50% del totale dell'energia elettrica utilizzata a decorrere dal 1 gennaio 2003. A completamento di tale divieto viene contestualmente imposto all'ENEL di cedere entro la stessa data almeno 15.000 MW della propria capacità produttiva, così da assicurare l'ampliamento del novero dei produttori e garantire l'effettiva liberalizzazione, nonché di scorporare il ramo di azienda di gestione della rete ad alta e altissima tensione

XI, Torino, 1996, 568 ss.; E. FRENI, *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, IV, 2003, 3947 ss.

⁷⁰ La l. 9 gennaio 1991, n. 9, recante «Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali», superava il precedente monopolio con riferimento alla produzioni da fonti rinnovabili, assoggettandola a un regime speciale di denuncia, e all'autoproduzione, assoggettata a una speciale autorizzazione ministeriale.

⁷¹ Sul d.lgs. 79/1999 si vedano M. GOLLA, *L'organizzazione pubblica del mercato elettrico*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 6, 517 e ss.; E. GRIPPI e F. MANCA, *op. cit.*, 113 e ss.; G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 2189 e ss. C. SCARPA, *Chi ha paura della concorrenza nel settore elettrico? Note a margine del decreto Bersani*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, 105 ss.

a favore della nuova costituita Società Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale.

Quanto all'attività di acquisto e vendita, il mercato viene diviso tra mercato libero, ove i clienti idonei possono stipulare liberamente contratti con qualsiasi fornitore, allora unicamente alle grandi industrie, e mercato vincolato, per tutti gli altri utenti, che possono approvvigionarsi esclusivamente dal distributore locale.

Il settore elettrico è stato poi interessato dall'adozione di alcuni decreti legge, quali il d.l. 7 febbraio 2002, n. 2 (c.d. *Sblocca centrali*), convertito nella l. 9 aprile 2002, n. 55, il d.l. 18 febbraio 2003, n. 25, convertito nella l. 17 aprile 2003, n. 83 e il d.l. 29 agosto 2003 n. 239, convertito nella l. 27 ottobre 2003, n. 90, finalizzati a far fronte urgentemente alla situazione di emergenza creatasi in particolare a seguito del *black-out* del 28 settembre 2003⁷². Essi intervengono ridisciplinando, in particolare, la procedura di autorizzazione per la costruzione di nuovi impianti da fonti tradizionali di potenza superiore a 300 Mw, i quali vengono subordinati a un'autorizzazione unica del Ministero per le attività produttiva da rilasciarsi in seguito a una procedura che coinvolge anche gli enti locali: ai fini della verifica della conformità urbanistica dell'opera, invero, è fatto obbligo di richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio saranno inserite le opere. E al fine di individuare le misure di compensazione e riequilibrio ambientale, poi, alla Regione competente è data la facoltà di promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati.

Il complesso panorama normativo in materia è stato in seguito riordinato con la l. 23 agosto 2004, n. 239⁷³, mediante: a) la definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, in relazione al nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma del Titolo V; b) il completamento del processo di liberalizzazione dei mercati energetici; c) la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti e per le linee elettriche. E, nella prospettiva di completare la liberalizzazione, la legge da un

⁷² Sul *black-out* del 28 settembre 2003 si vedano A. CLÔ – D. PASTORINO, *Fatti e misfatti del deficit elettrico in Italia*, in *Energia*, 2003, 3, 10 ss.; C.A. NUCCI – A. BORGHETTI, *Black-out: cause e mezzi per prevenirli*, in *Energia*, 2003, 3, 20 ss.; A. CLÔ, *Fatti e misfatti/2. Dal deficit al blackout elettrico*, in *energia*, 2003, 4, 2 ss.

⁷³ Per un commento della legge si veda M. DE BELLIS, *La legge di riordino del settore energetico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 249 ss.

parte ha esteso, in attuazione della direttiva comunitaria 2003/54/CE, l' idoneità a tutti i clienti finali non domestici dal 1 luglio 2004 e a tutti i clienti dal 1 luglio 2007, vietando, dall'altra, ai concessionari e affidatari della gestione dei servizi pubblici locali e di rete l'esercizio di attività di produzione.

L'apertura totale al mercato dell'attività di vendita è stata quindi successivamente disposta con il d.l. 18 giugno 2007, n. 73, convertito nella l. 3 agosto 2007, n. 125, in forza del quale dal 1 luglio 2007 a tutti i clienti finali è riconosciuta la facoltà di scegliere tra il rimanere nel regime di tutela o il passare nel settore del libero mercato e quindi di scegliere liberamente il proprio fornitore.

La disciplina del settore energetico trova poi completamento con il d.lgs. 1 giugno 2011, n. 93, recante anche l'attuazione della direttiva 2009/72/CE, il quale interviene tra l'altro in tema di gestione delle reti di trasmissione e di distribuzione nonché prevedendo delle procedure per la realizzazione urgente di nuovi impianti nel caso in cui ciò si renda necessario per far fronte a un pericolo per la sicurezza del settore elettrico ⁷⁴.

3.2. La disciplina della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

L'attività di produzione energetica da fonti rinnovabili, inizialmente assoggettata alla disciplina generale in tema di energia elettrica, è stata progressivamente oggetto di una disciplina autonoma e speciale, volta a favorire la realizzazione degli impianti e il perseguimento degli obiettivi individuati a livello europeo.

In tale prospettiva, la produzione da fonti rinnovabili è stata la prima attività di produzione energetica a essere sottratta dal regime di monopolio e quindi liberalizzata per effetto dell'art. 22 della citata legge n. 9 del 1991.

La stessa è stata poi incentivata dal successivo d.lgs. 79 del 1999, il quale, nel completare la liberalizzazione dell'attività di produzione, ha istituito il sistema dei «Certificati verdi» e posto in capo a tutti i produttori da fonti non rinnovabili

⁷⁴ A riguardo si veda F. DI CRISTINA, *L'attuazione del "terzo pacchetto" e il nuovo assetto dei mercati energetici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 925 ss.

l'obbligo di immettere in rete anche una quota di energia verde, pari al 2% dell'energia importata o prodotta eccedente i 100 GWh, eventualmente anche mediante acquisto della stessa da altri produttori. Per favorire l'utilizzo delle fonti rinnovabili, poi, è stato previsto l'obbligo di dispacciamento prioritario dell'energia così generata in capo al gestore di rete nonché l'obbligo di utilizzazione prioritaria della stessa da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Quanto alle procedure di autorizzazione, l'art. 12 di tale decreto legislativo ha delineato una disciplina specifica per la realizzazione delle centrali idroelettriche (si v. *infra* Cap. III).

E', quindi, in attuazione della direttiva 2001/77/CE che con il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, le fonti alternative sono state oggetto di una disciplina autonoma finalizzata, tra l'altro, ad «attuare una semplificazione delle procedure amministrative per la realizzazione degli impianti, nel rispetto delle competenze di Stato, regioni ed enti locali».

L'art. 12 del decreto, infatti, subordina la realizzazione dell'impianto a un'autorizzazione unica di competenza regionale o provinciale, sostitutiva di tutti gli altri atti o provvedimenti che sarebbero altrimenti necessari, da rilasciarsi all'esito di un procedimento unico da svolgersi mediante conferenza di servizi (sulla quale si v. *infra* Cap.li III e V).

Una disciplina specifica e differenziata è prevista, invece, per gli impianti offshore, per i quali l'autorizzazione alla realizzazione e alla gestione è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentito il ministero dello sviluppo economico e il ministero dell'ambiente, previo ottenimento della concessione uso del demanio marittimo da parte dell'autorità marittima.

La disciplina legislativa in materia di procedure localizzative e autorizzative trova poi completamento nelle linee guida previste dal 10° comma dell'articolo 12, poi adottate mediante il decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 10 settembre 2010, con oltre sette di ritardo rispetto al termine originariamente previsto, circostanza che ha determinato, a causa delle incertezze e dei vuoti normativi non colmati, un forte aumento del contenzioso di natura costituzionale e amministrativa in

materia⁷⁵.

Le Linee guida completano la disciplina legislativa mediante delle disposizioni generali di richiamo alla natura libera della produzione di energia da fonti rinnovabili; l'individuazione del regime giuridico delle autorizzazioni, con specifico riferimento sia ai casi di autorizzazione unica che ai casi di denuncia di inizio attività, nonché dei casi in cui la realizzazione degli impianti costituisce attività edilizia libera; la disciplina dettagliata del procedimento e dei contenuti del provvedimento finale; infine, la disciplina dedicata all'inserimento degli impianti nel paesaggio sul territorio.

In materia è da ultimo stato adottato il decreto legislativo del 3 marzo 2011, n. 28, di recepimento della direttiva 2009/28/CE, il quale «definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi del quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino a 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti»⁷⁶.

Il nuovo decreto si occupa non solo dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e dei relativi incentivi, ma anche degli altri settori di energia sostenibile, unificandone il quadro giuridico di riferimento.

Con particolare attenzione alla generazione di energia elettrica, il decreto, evidenziando come sia necessaria una procedura semplificata e unica, disciplinata «secondo specifiche speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione», accosta all'autorizzazione unica la procedura abilitativa semplificata (c.d. PAS) – in sostituzione della denuncia di inizio attività già introdotta dalla l. 244 del 2007 per gli impianti di microgenerazione – e la semplice comunicazione al Comune

⁷⁵ Sulle Linee Guida e sugli atti preparatori si vedano R. BENEDETTI – C. VIVIANI, *Trasparenza e semplificazione nei procedimenti di autorizzazione dei parchi eolici in Italia*, in G. BONARDI – C. PATRIGNANI (a cura di), *Energie alternative e rinnovabili*, Milano, 2010, 227 ss.; A. QUARANTA, *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica*, parte I e II, in *Amb. & svil.*, 2011, 47 ss.

⁷⁶ Cfr. M. REGAZZO, *Il d.lgs. 28/2011: promozione delle fonti energetiche rinnovabili o ... moratoria de facto ?*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 636 ss.

competente per le attività in edilizia libera, diversificando le procedure abilitative in ragione della capacità produttiva di ciascun impianto in una prospettiva di maggior semplificazione possibile.

3.3. La ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Alla disciplina nazionale in tema di energia elettrica e di fonti energetiche rinnovabili si accostano le discipline dettate dalle singole Regioni, le quali sono intervenute negli anni con previsioni differenziate, spesso ponendosi in contrasto con le norme statali e dando luogo a un importante contenzioso di livello costituzionale.

La ripartizione delle competenze legislative in materia, infatti, trova innanzitutto riferimento nell'art. 117, comma 3, Cost., così come modificato dalla l. cost. 3 del 2001 di riforma del Titolo V ⁷⁷, il quale colloca la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» tra quelle di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni, con la conseguenza che al primo spetta la definizione dei principi fondamentali e alle seconde la disciplina di dettaglio ⁷⁸.

La ripartizione concreta si rivela, tuttavia, problematica e di difficile sistemazione, in quanto l'attività di produzione di energia elettrica coinvolge una pluralità di

⁷⁷ Sulla riforma del Titolo V e sulle conseguenze in materia di energia cfr. S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2002, 497 ss.; R. LOMBARDI, *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alle procedure energetico-ambientali*, in *Giust. amm.*, 2005, 337; F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. Cost.* 2004, 145 ss.; R. GALBIATI-G. VACIAGO, *Il governo dell'energia dal decentramento alla riforma costituzionale: profili economici*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2002, 370 ss. Sulla disciplina costituzionale dell'energia prima della riforma del Titolo V – che non faceva menzione dell'energia se non all'art. 43, laddove consentiva la collettivizzazione di imprese riferite a «fonti di energia», mentre non faceva alcun riferimento al riparto di competenze sia sotto il profilo legislativo che quello amministrativo – si veda A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia "energia"*, in D. FLORENZANO – S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Trento, 2009; L. MEZZETTI, *Esigenze unitarie nel settore dell'energia: condizioni di equilibrio e proporzionalità dell'intervento del legislatore*, in *Le Regioni*, 1992, 1409 ss.

⁷⁸ Sul riparto delle competenze in materia di energie rinnovabili si v. L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e regioni*, Milano, 2011. Si v. altresì G. DE VERGOTTINI, *Il governo delle energie rinnovabili fra Stato e Regioni*, in G. NAPOLITANO A. ZOPPINI, *Annuario di Diritto dell'energia 2013*, cit., 17 ss.; F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, 35 ss.

altre materie, riconducibili tanto alla competenza legislativa esclusiva statale (quali tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i civili e sociali), quanto alla competenza concorrente delle regioni (si pensi al governo del territorio e alla tutela della salute): la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza del 17 ottobre 1991, n. 483, ebbe a riconoscere come la materia incida su una pluralità di diversi settori sociali ed economici. E, proprio con specifico riferimento al settore delle energie rinnovabili, la Corte ha parlato di «concorrenza di competenze»⁷⁹ e dell'esistenza di un vero e proprio «fascio di interessi»⁸⁰.

Nell'ambito della pluralità di materie che vengono in considerazione, quella concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. è stata in ogni caso ritenuta prevalente e centrale dalla Corte, la quale ha interpretato la dizione «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» come equivalente di «settore energetico» o «politica energetica nazionale» (cfr. la nota sent. 14 ottobre 2005, n. 383)⁸¹.

Nell'esercizio delle proprie funzioni le Regioni sono quindi tenute innanzitutto al rispetto dei principi derivanti dalla legislazione statale, l'individuazione dei quali è risultata tuttavia a sua volta difficoltosa a causa dei ritardi con cui si è giunti all'approvazione delle Linee guida, con la conseguenza che in più occasioni è dovuta

⁷⁹ Cfr. Corte Cost. 14 marzo 2005, n. 50.

⁸⁰ Cfr. Corte Cost. 27 marzo 2009, n. 88. A riguardo si v. anche A. COLAVECCHIO, *Il "punto" sulla giurisprudenza costituzionale in tema di impianti da fonti rinnovabili (note a margine della sentenza n. 366 del 2010)*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, 106 ss.

⁸¹ L'ampia interpretazione della nozione si deve alla sentenza della Corte Cost. del 14 ottobre 2005, n. 383 la quale, nell'escludere la rilevanza di altre materie come il governo del territorio, evidenzia come «deve ritenersi corrispondere alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di "politica energetica nazionale" utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che era esplicitamente comprensiva di "qualunque fonte di energia"». La sentenza è stata poi richiamata e confermata dalle successive sentenze della Corte Cost. 9 novembre 2006, n. 364; 23 ottobre 2008, n. 342; 6 novembre 2009, 282; 1 aprile 2010, n. 124; 22 luglio 2010, n. 272; 11 ottobre 2012, n. 224; 17 dicembre 2014, n. 307; 27 gennaio 2014, n. 11; 30 gennaio 2014, n. 13; 2 luglio 2014, n. 189; 16 luglio 2014, n. 199. Sulla definizione della materia e sulla ripartizione della funzione normativa si vedano C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in ID. (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 1 ss.; E. DI SALVATORE, *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale (gennaio-maggi 2010)*, in *Rivista AIC*, 00/2010, 3.

intervenire la Corte Costituzionale precisando come, in tema di procedure amministrative autorizzative e di localizzazione degli impianti, i principi fondamentali vadano individuati nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003⁸², negli artt. 5, 6, 7 del d.lgs. 28/2011⁸³ nonché nel d.m. 10 settembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e del quale costituisce una necessaria integrazione⁸⁴.

A tali limiti alla legislazione regionale, definiti «interni», si aggiungono tuttavia altri limiti «esterni», derivanti dalle altre materie che possono di volta in volta venire in considerazione nonché dai vincoli derivanti dalle fonti internazionali ed europee.

L'art. 117, comma 1, Cost., infatti, richiama sia lo Stato che le Regioni al rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», i quali sono particolarmente rilevanti in materia di energia e soprattutto di fonti rinnovabili, non solo perché come visto sono varie le fonti internazionali ed europee nel settore, ma anche perché l'art. 120 Cost. prevede il potere sostitutivo del Governo nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria⁸⁵.

Lo Stato, poi, può intervenire in forza della propria competenza esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente», così come in più occasioni non ha mancato di evidenziare la stessa Corte Costituzionale, ove ha ritenuto – in particolare con riferimento alle linee guida – come la produzione di energia vada coordinata necessariamente con la materia esclusiva statale «tutela dell'ambiente»⁸⁶.

⁸² Cfr., tra le varie, Corte Cost. 6 novembre 2009, n. 282; 1 aprile 2010, n. 124; 15 giugno 2011, n. 192; 11 ottobre 2012, n. 224; 11 giugno 2014, n. 166.

⁸³ Cfr. Corte Cost., 6 dicembre 2012, n. 275 e 20 aprile 2012, n. 99.

⁸⁴ Cfr. Corte Cost. 6 dicembre 2012, n. 275.

⁸⁵ Si veda S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, cit.

⁸⁶ Cfr. C. Cost. 23 gennaio 2009, n. 12; 1 aprile 2010, n. 124; 21 ottobre 2011, n. 275. Si v. da ultima Corte Cost., 16 luglio 2014, n. 199, ad avviso della quale «questa Corte ha costantemente ricondotto le disposizioni di leggi regionali che intervenivano in materia di fonti di energia rinnovabili [...] ad un tempo sia all'ambito materiale relativo alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, giusto il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, affermando altresì che i parametri menzionati esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili, non fossili è, per definizione, protettiva dell'ambiente. Sul versante opposto, la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzio-

Sebbene la produzione energetica da fonte rinnovabile costituisca, inoltre, un'attività economica liberalizzata nella quale è necessario garantire la concorrenza, tale profilo non è stato invece considerato dalla Corte, la quale ha altresì escluso la possibilità di invocare altre materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. per restringere i margini di intervento regionale, quali l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, la salvaguarda dell'ordine pubblico e della sicurezza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Non si può mancare di evidenziare, infine, come le discipline regionali non potrebbero in ogni caso esentarsi dal considerare il divieto, di cui all'art. 120, comma 1, Cost., di limitare la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni nonché come al Governo sia sempre dato l'utilizzo del potere sostitutivo nel caso in cui risulti necessario tutelare l'unità economica della Repubblica.

La stessa Corte Costituzionale, infatti, ha in diverse occasioni evidenziato la necessità di ricondurre a unità il fascio di materie che interessano la produzione energetica da fonte rinnovabile e l'esigenza di razionalizzazione del quadro di ripartizione delle competenze, circostanze che hanno portato a giustificare l'adozione di una legislazione a livello centrale piuttosto dettagliata con ristretti margini per l'intervento regionale⁸⁷.

ni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente confliggente, essendo evidente che l'installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l'assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato».

⁸⁷ Cfr. Corte Cost. 27 marzo 2009, n. 88, 29 maggio 2009, n. 166 e 16 novembre 2009, n. 282. Si consideri, peraltro, che ove l'attuale disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo II della Costituzione («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione») fosse definitivamente approvato – attualmente è stato approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 (S. 1429) e quindi dalla Camera dei Deputati con modificazioni il 10 marzo 2015 (A.C. 2613-A), ed è ora nuovamente in discussione al Senato (S. 1429-B) – le Regioni verrebbero a perdere ulteriore potere, poiché esso, nel riformare tra l'altro l'art. 117 Cost., verrebbe a collocare la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia» tra le materie di competenza esclusiva statale di cui al comma 2, lett. v). A riguardo si v. anche N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. Cost.*, 2010, 774, e sulla riforma più in generale L. ANTONINI, *La riforma costituzio-*

Di tale quadro normativo, tuttavia, le stesse si dovranno avvalere, anche al fine di raggiungere gli obiettivi in termini di consumo di energia da fonte rinnovabile alle stesse assegnate: con d.m. del 15 marzo 2012, infatti, è stato definito il cosiddetto *Burden sharing regionale*, con ripartizione delle quote assegnate all'Italia tra le varie regioni, le quali sono quindi tenute a incentivare e permettere la realizzazione degli impianti necessari al soddisfacimento di tali obiettivi⁸⁸. E a garanzia della tutela degli interessi regionali si impone il fondamentale dovere per lo Stato, in aderenza al principio di leale collaborazione, di coinvolgerle mediante strumenti adeguati nei procedimenti legislativi⁸⁹.

In un siffatto panorama normativo, che evidentemente si caratterizza per una marcata complessità e per la necessità di realizzare un bilanciamento tra esigenze contrastanti, si devono altresì collocare gli enti locali, gli interessi dei quali, dovendo essere bilanciati con quelli della produzione energetica, dell'iniziativa economica, della semplificazione amministrativa e di riduzione delle emissioni inquinanti a livello globale, non possono tuttavia essere automaticamente sacrificati, soprattutto in considerazione di quel ruolo fondamentale riconosciuto e agli stessi attribuito a livello internazionale ed europeo più che a livello nazionale.

nale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V, in *federalismi.it*, 2014.

⁸⁸ Cfr. A. QUARANTA, *Burden sharing: politica integrata o pilatesco scarica barile?*, in *Amb. & svil.*, 2012, 455 ss.

⁸⁹ In tal senso si v., in particolare, C. Cost. 23 maggio 2008, n. 168, e 11 novembre 2011, n. 308.

CAPITOLO III

TITOLI ABILITATIVI, FUNZIONI AMMINISTRATIVE E PRINCIPI GUIDA

SOMMARIO: 1. Pluralità di funzioni e principi guida. – 2. Impianti e titoli abilitativi. – 2.1. L'autorizzazione unica. – 2.2. La procedura abilitativa semplificata – 2.3. L'attività di edilizia libera. – 2.4. La concessione di derivazione. – 3. Amministrazioni e funzioni amministrative. – 3.1. Le amministrazioni statali. – 3.1.1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. – 3.1.2. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. 3.1.3. Il Ministero dello sviluppo economico. – 3.1.4 Il Ministero delle politiche agricole e forestali. – 3.2. Le Regioni e le Province autonome. – 3.3 Gli enti locali. – 3.3.1. Le Province. – 3.3.2. Le Città metropolitane. – 3.3.3. I Comuni. – 3.3.4. Le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni. – 3.4. Le altre amministrazioni. – 3.4.1 L'ENEA. – 3.4.2. Le Autorità di bacino. – 3.4.3. Gli Enti parco. – 4. I principi dell'azione amministrativa. – 4.1. Il principio di leale collaborazione. – 3.2. Il principio dello sviluppo sostenibile e il principio d'integrazione. – 4.3. Il principio di ragionevolezza e il principio di proporzionalità. – 4.4. I principi dell'azione ambientale. – 4.5. Il principio della completezza istruttoria. – 4.6. Il principio di imparzialità. – 4.7. L'obbligo di motivazione. – 5. Principi e funzioni amministrative nel settore delle energie rinnovabili.

1. Pluralità di funzioni e principi guida.

Nel corso del precedente capitolo si è visto come la realizzazione di forme di sviluppo sostenibile e il raggiungimento degli obiettivi energetici e ambientali previsti a livello internazionale, europeo e nazionale imponga la costruzione sul territorio di nuovi impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

La localizzazione, la costruzione e la messa in esercizio di tali impianti deve avvenire nel rispetto del complessivo panorama normativo e regolamentare vigente, in aderenza alle prescrizioni urbanistiche e territoriali – pur con le specificazioni e le eccezioni che saranno in seguito evidenziate (v. *infra* Cap. IV) – nonché previo ottenimento di un apposito titolo abilitativo da rilasciarsi in seguito a un procedimento che permetta la concreta valutazione e il bilanciamento tra tutti gli interessi che ven-

gono in considerazione: l'implementazione della produzione energetica da fonti rinnovabili presuppone l'esercizio di una pluralità di funzioni amministrative differenti, tanto di natura programmatica e pianificatoria, quanto di natura autorizzativa, di competenza di autorità differenti.

Nel corso del presente capitolo si intende, allora, verificare quali siano i titoli abilitativi necessari per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nonché individuare le principali funzioni amministrative rilevanti e le diverse amministrazioni titolari delle stesse. In particolare, saranno esaminate le funzioni riconosciute dalla normativa vigente agli enti locali, che interessano anche il settore della produzione energetica da fonti rinnovabili.

Infine, considerato che ogni funzione amministrativa deve essere esercitata nel rispetto di taluni principi fondamentali, saranno esaminati i principi ai quali le amministrazioni sono tenute a ispirarsi nell'esercizio delle rispettive funzioni in materia, in particolare al fine di verificare quale sia la loro rilevanza per gli enti locali e se gli stessi si pongano in qualche misura a garanzia dei loro interessi.

2. Impianti e titoli abilitativi.

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 28/2011 «la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione».

Tra tali titoli figura, in primo luogo, l'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003, procedura generale per la costruzione e l'esercizio degli impianti nonché di tutte le opere connesse e indispensabili per il suo funzionamento.

A questa si affianca la procedura abilitativa semplificata (PAS) di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011, prevista per talune tipologie di impianti con potenza inferiore a determinate soglie.

Infine, per gli impianti di dimensioni minori, la realizzazione dei quali costituisce attività di edilizia libera, l'art. 6, comma 11, del d.lgs. 28/2011 prevede il sem-

plice invio al Comune di una comunicazione di inizio dei lavori, la quale attesi la conformità del progetto alla normativa vigente.

A tali titoli si possono eventualmente affiancare ulteriori e diversi provvedimenti, tra cui figurano in particolare le concessioni per la derivazione dell'acqua, il rilascio delle quali costituisce un necessario presupposto per la produzione di energia idroelettrica.

2.1. L'autorizzazione unica.

L'art. 12 del d.lgs. 387/2003 prevede che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, interventi di modifica, potenzialmente, rifacimento totale parziale di attivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico»⁹⁰.

⁹⁰ Sull'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 si v. A. MARZANTI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 499 ss.; F. ARECCO, *Autorizzazione di impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili*, in F. ARECCO – G. DALL'Ò (a cura di), *Energia sostenibile e fonti rinnovabili*, Milano, 2012, 355 ss.; F. DI DIO, *D.Lgs. 28/2011: il nuovo regime «speciale» delle autorizzazioni per impianti da fonti rinnovabili*, in *Amb. & Svil.*, 2011, 564 ss.; C. VIVIANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urb. e app.*, 2011, 775 ss.; G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 85 ss.; 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. ed econ.*, 2004, 367 ss. Il modello dell'autorizzazione unica è previsto in molti settori dell'ordinamento, e nello stesso settore energetico è previsto per la costruzione e l'esercizio, nonché per le modifiche e il riottenzionamento degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 330 MW ai sensi dell'art. 1 del d.l. 7/2002 (c.d. «Sblocca centrali»). Ad essa si aggiunge l'autorizzazione unica prevista dall'art. 1-sexies, d.l. 239/2003, per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto, l'autorizzazione prevista dall'art. 208 del d.lgs. 152/2004 per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti, nonché la recente Autorizzazione unica ambientale (A.U.A.), prevista dal d.p.r. 59/2013.

Ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 28/2011 a tale titolo abilitativo sono assoggettati tutti gli impianti che, per tipologia e caratteristiche, non sono riconducibili alla Procedura abilitativa semplificata o all'attività di edilizia libera (sulle quali v. *infra*): l'autorizzazione unica ha quindi valenza residuale ed è necessaria per tutti gli impianti di potenza superiore a:

- 50 kW per l'eolico;
- 20 kW per il solare fotovoltaico;
- 100 kW per l'idraulica;
- 200 kW per le biomasse;
- 250 kW per i gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

Ciò salva la facoltà delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'art. 6, comma 9, del d.lgs. 28/2011, di elevarle fino a 1 MW.

Ai sensi delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, inoltre, è assoggettata all'autorizzazione unica anche la realizzazione di centrali ibride e di impianti che utilizzano, anche parzialmente, la combustione di rifiuti, in tale ultimo caso a prescindere dalla potenza installata.

L'autorizzazione unica ricomprende non solo l'impianto ma, anche, le opere connesse, tra le quali i servizi ausiliari di impianto e le opere necessarie alla connessione alla rete elettrica.

E alla stessa sono assoggettati altresì gli interventi di potenziamento e di rifacimento dell'impianto, nonché quelli di modifica sostanziale, per l'individuazione dei quali l'art. 5, comma 3, del d.lgs. 28/2011 rinvia a un decreto del Ministero dello Sviluppo economico, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata. Nell'attesa non si intendono sostanziali gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti, a prescindere dalla potenza nominale, che non comportano variazione alle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e

dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi né delle opere connesse.

L'autorizzazione è definita unica in quanto essa sostituisce e tiene luogo di una pluralità di atti abilitativi che sarebbero altrimenti necessari, i quali sono individuati, in via indicativa dall'Allegato 2 delle Linee guida. Si tratta: dell'autorizzazione integrata ambientale; dell'autorizzazione paesaggistica; della valutazione di impatto ambientale; dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera; dell'autorizzazione alla gestione dei rifiuti; del permesso di costruire; del parere di conformità del progetto alla normativa di prevenzione incendi; del nulla osta delle Forze Armate per le servitù militari e per la sicurezza del volo a bassa quota; del nulla osta idrogeologico; del nulla osta sismico; del nulla osta per la sicurezza del volo; del mutamento temporaneo di destinazione dei terreni destinati a uso civico; dell'autorizzazione al taglio degli alberi; della verifica di coerenza con i limiti alle emissioni sonore; del nulla osta previsto dall'art. 95 del Codice delle comunicazioni (d.lgs. 259/2003); dell'autorizzazione all'attraversamento e all'uso delle strade ai sensi del Codice della strada; dell'autorizzazione agli scarichi rilasciata ai sensi del Codice dell'ambiente; del nulla osta minerario ai sensi dell'art. 120 del r.d. 1775/1933.

Tutti tali titoli abilitativi, che diversamente dovrebbero – a seconda dei casi – essere espressamente e singolarmente rilasciati per la realizzazione e per l'esercizio dell'impianto, sono sostituiti da un unico titolo, sufficiente a legittimare l'attività che il privato intende svolgere⁹¹, il quale non è inoltre sottoposto ad alcun termine di validità, contrariamente a quanto previsto per taluni dei titoli abilitativi sostituiti e assorbiti, che altrimenti dovrebbero essere sottoposti a periodiche revisioni⁹².

⁹¹ Cfr. l'art. 15 delle linee guida, per cui «L'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte». Cfr. TAR Toscana, Firenze, Sez. II, 16 settembre 2013, n. 1261; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 29 luglio 2013, n. 1765; Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2011, n. 4454; Cons. Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1020. La natura omnicomprensiva dell'istituto è stata anche di recente confermata in via indiretta dal d.lgs. 46/2014, il quale nel riformare la parte del Codice dell'ambiente relativa all'autorizzazione integrata ambientale e nell'estenderne l'ambito di applicazione, ha escluso che questa vada a sostituire l'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003.

⁹² Sul rilascio in materia ambientale di autorizzazioni a tempo determinato si v. F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 221; S. GRASSI, *Proedimenti*

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 il rilascio dell'autorizzazione comporta altresì, ove necessario, gli effetti della variante urbanistica e l'automatica dichiarazione di pubblica utilità delle opere da eseguire, con conseguente apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sui terreni interessati; l'importanza degli impianti è tale per il legislatore che ne è stata espressamente consentita anche la collocazione in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici⁹³.

Tutte tali previsioni di favore rispondono alla chiara volontà di favorire il massimo sfruttamento possibile delle fonti rinnovabili: l'autorizzazione unica, infatti, è evidentemente ispirata al duplice obiettivo di razionalizzare l'iter autorizzativo assicurando al contempo l'effettiva ponderazione dei vari interessi coinvolti⁹⁴, mediante un sistema di «regole certe, trasparenti ed uniformi»⁹⁵.

Se da un lato, pertanto, l'art. 12 impone la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate, comprese quelle locali, dall'altro lato l'effettiva considerazione di tali interessi è rimessa alle scelte e alle valutazioni dell'amministrazione procedente.

2.2. La procedura abilitativa semplificata.

Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 28/2011, l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza inferiore alle soglie che impongono il ricorso all'autorizzazione unica è assoggettata alla procedura abilitativa sem-

amministrativi e tutela dell'ambiente, in M.A.SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, 1274. Tra i titoli assoggettati a termine figura in primo luogo l'autorizzazione integrata ambientale nonché il permesso di costruire, il quale decade ove i lavori non siano iniziati nel termine di un anno.

⁹³ Sulle conseguenze e sulle problematiche legate al riconoscimento all'autorizzazione unica degli effetti della variante urbanistica si v. *infra* Cap. IV e Cap. V, mentre sulle problematiche legate al collocamento nelle aree agricole si v. *infra* Cap. V.

⁹⁴ Cfr. C. Cost. 11 novembre 2010, n. 313 e 24 luglio 2009, n. 2009; cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 1020/2010 e Sez. VI 3039/2012. Si veda altresì E. ORLANDO, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, cit., 211, ss.; G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II: I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 191 ss.

⁹⁵ Cfr. C. Cost. 6 dicembre 2012, n. 275.

plificata (PAS)⁹⁶.

In particolare, alla PAS sono assoggettati gli impianti specificati dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida.

Si tratta, innanzitutto, degli impianti fotovoltaici installati su edifici, laddove la superficie complessiva del modulo non sia superiore a quella del tetto su cui insistono, oltre che degli impianti fotovoltaici di soglia inferiore a quella fissata all'Allegato A del d.lgs. 387/2003.

Ad essa sono inoltre assoggettati gli impianti alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, qualora operino in assetto cogenerativo e abbiano una capacità di generazione massima inferiore a 1.000 kW_e (c.d. piccola cogenerazione) ovvero a 3.000 kW_t ovvero qualora l'impianto abbia una potenza inferiore rispetto a quella determinata dall'Allegato A.

Anche per gli impianti eolici il termine di riferimento è quello previsto dalla Tabella A, per cui tutti gli impianti che abbiano una potenza inferiore rispetto a 50 kW sono assoggettati alla procedura abilitativa semplificata.

Parimenti, ai sensi del punto 12.6, lett. b) delle Linee guida, è richiesta la PAS anche per le torri anemometriche che siano finalizzate alla misurazione temporanea del vento nel caso in cui la misurazione abbia una durata superiore ai 36 mesi.

Secondo quanto prescritto dal punto 11.3, inoltre, anche gli impianti e le opere necessarie alla connessione elettrica sono realizzabili attraverso la PAS, al pari dell'impianto.

Occorre specificare che i richiamati limiti di potenza sono da intendere «come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica»; sicché, ove la potenza complessiva al punto di connessione sia superiore,

⁹⁶ Sulla Procedura Abilitativa Semplificata si v. V. DE GIOIA – G. SPIRITO, *Le semplificazioni dell'attività edilizia. Dalla procedura abilitativa semplificata (d.lgs. 3.3.2011, n. 28) alle novità del decreto sviluppo (l. 12.7.2011, n. 106)*, Torino, 2011. L'art. 6 del d.lgs. 28/2011 ha sostituito la Dichiarazione di inizio attività in precedenza prevista dalle Linee Guida, poi divenuta segnalazione certificata di inizio attività per effetto della l. 122/2010.

non si potrà che ricorrere all'autorizzazione unica. Occorre altresì ricordare come, ai sensi dell'art. 6, comma 9, del d.lgs. 28/2011, alle Regioni sia riconosciuto il potere di elevare tali soglie fino a 1 MW, sicché la linee di demarcazione tra il ricorso all'AU o alla PAS può variare da regione a regione, alla luce delle discipline in concreto adottate.

Quanto all'aspetto procedimentale, la PAS trova avvio con la presentazione, al comune territorialmente competente, di una dichiarazione da parte del proprietario dell'immobile o di chi ne abbia la disponibilità, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori. Tale dichiarazione deve essere accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie; alla stessa devono poi essere allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete.

Il comune, ove entro tale termine sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, è tenuto a notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informare l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia. Se il comune, invece, non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita.

La realizzazione dell'intervento deve poi essere completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata, salva la presentazione di una nuova dichiarazione per la realizzazione della parte non ultimata. L'interessato è in ogni caso tenuto a comunicare al comune la data di ultimazione dei lavori, in seguito al quale il progettista o un tecnico abilitato deve rilasciare un certificato di collaudo finale, attestante la conformità dell'opera alla dichiarazione, nonché una ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere rea-

lizzate ovvero la dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento catastale.

A differenza di quanto avviene per l'autorizzazione unica, che sostituisce tutti i titoli, laddove per la realizzazione dell'intervento assoggettato a PAS siano richiesti altre autorizzazioni – quali concessioni di derivazione, autorizzazioni ambientali, paesaggistiche e di tutela dei beni culturali – sarà onere del privato allegarle alla dichiarazione, salvo che il comune non vi provveda direttamente.

2.3. L'attività di edilizia libera.

Alla stregua di quanto previsto dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. 28/2011, costituisce attività di edilizia libera, subordinata al mero invio anche in via telematica di una comunicazione di inizio lavori all'amministrazione comunale, la realizzazione degli impianti previsti dal punto 12 delle Linee guida.

Dal 1° ottobre 2014 la comunicazione dovrà essere effettuata, ai sensi dell'art. 7-bis del d.lgs. 28/2011, utilizzando un modello unico approvato dal Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas la quale dovrà indicare:

- a) i dati anagrafici del proprietario o di chi abbia titolo per presentare la comunicazione, l'indirizzo dell'immobile e la descrizione sommaria dell'intervento;
- b) la dichiarazione del proprietario di essere in possesso della documentazione rilasciata dal progettista circa la conformità dell'intervento alla regola d'arte e alle normative di settore.

Rientrano nell'attività di edilizia libera, ai sensi dell'art. 12 delle Linee Guida, quanto al fotovoltaico: a) gli impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi; b) gli impianti con superficie non superiore

a quella del tetto su cui viene installato; c) gli impianti che non ricadono sotto particolari regimi dettati dal Codice dei beni culturali e simili; d) gli impianti realizzati su edifici esistenti o sulle loro pertinenze; e) gli impianti che hanno una capacità di generazione che sia compatibile con il regime di scambio sul posto; f) impianti che siano realizzati all'infuori delle zone A ai sensi del DM n. 1444 del 1968 (p.to 12.1).

Quanto agli impianti alimentati da biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, sono assoggettati al regime di edilizia libera: a) quelli operanti in sistema di cogenerazione che abbiano una capacità di generazione massima inferiore a 50 kWe; b) gli impianti non ricompresi nel punto precedente se realizzati su edifici esistenti, sempre che non alterino le superfici e i volumi, non richiedano modifiche delle destinazioni d'uso, non afferiscano a parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino un aumento dei parametri urbanistici e che abbiano una capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto (p.to 12.3).

Per l'eolico rientrano nell'edilizia libera le seguenti tipologie di impianti: a) quelli installati sui tetti degli edifici esistenti e che non abbiano un'altezza superiore a 1,5 metri e diametro non superiore ad un metro; b) gli impianti che non ricadano nel campo di applicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio; c) torri anemometriche di piccole dimensioni finalizzate alla misurazione temporanea del vento (p.to 12.5).

Per ciò che concerne, infine, gli impianti idroelettrici e geotermici, sono assoggettati al regime di edilizia libera: a) gli impianti realizzati su edifici esistenti che non alterino i volumi e le superfici, che non comportino modifiche delle destinazioni di uso, non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino un aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; b) che abbiano altresì una capacità di generazione compatibile con lo scambio sul posto.

Anche in questo caso alle Regioni e alle Province autonome è data la facoltà di estendere il novero degli impianti assoggettati a siffatto regime fino ad un massimo di potenza nominale dell'impianto pari a 50kW, nonché agli impianti fotovoltaici.

ci di qualsiasi potenza purché installati su edifici.

2.4. La concessione di derivazione.

All'autorizzazione unica è subordinata anche la realizzazione degli impianti idroelettrici, i quali si collocano tuttavia in una posizione peculiare rispetto agli altri, per la necessità che l'uso dell'acqua pubblica sia preventivamente assentito al privato dall'amministrazione mediante il rilascio dell'apposita concessione di derivazione.

Alla stregua di quanto previsto dall'art. 2 del R.D. 1775/1933, infatti, possono derivare e utilizzare acqua pubblica solo coloro che ottengano una regolare concessione di derivazione⁹⁷, rispettivamente di grande derivazione ove sia volta, tra l'altro, alla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua di 3.000 kW, o di piccola derivazione negli altri casi (cfr. art. 6).

Con tale previsione deve essere coordinato anche il rilascio dell'autorizzazione unica: invero, se nella prospettiva di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 anche la concessione di derivazione potrebbe apparire ricompresa negli atti di assenso sostituiti – circostanza che peraltro risulterebbe conforme all'intento di semplificazione e razionalizzazione cui si ispira tale norma – nella prassi la concessione di derivazione viene qualificata quale atto presupposto per il rilascio della stessa autorizzazione unica.

Sebbene tale linea interpretativa appaia in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e la sua stessa *ratio*, la giurisprudenza ha evidenziato come la procedura di

⁹⁷ Sulle concessioni di derivazione si v. P. BRAMBILLA, *Aspetti legali del rinnovo delle concessioni idroelettriche in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 473 ss.; M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, su *federalismi.it* n. 24/2013; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Milano, 2012; A.M. BASSO, *Concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico tra produzione di energia e tutela della concorrenza: norme statali di dettaglio e competenze amministrative regionali*, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 625 ss.; G. MANFREDI, *Concessioni di derivazione di acque pubbliche ed esigenze di coordinamento nel governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 1035 ss.; S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e diritti di insistenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 355 ss.; L.R. PERFETTI, *"Diritto di insistenza" e rinnovo della concessione di pubblici servizi*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2003, 621; P. URBANI, *Bilancio idrico, concessioni di derivazione d'acqua pubblica e ruolo della autorità di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 843 ss.

cui all'art. 12 citato si innesti pur sempre nel solco delle disposizioni del testo unico e come si debba escludere che la sua entrata in vigore abbia comportato una abrogazione tacita dell'art. 7⁹⁸, tanto da rendere sempre necessaria la preventiva acquisizione della concessione di derivazione.

Sicché, a voler seguire tale tesi, la preventiva acquisizione della concessione di derivazione viene a configurarsi quale presupposto necessario per il rilascio dell'autorizzazione unica, al pari di quanto previsto dallo stesso art. 12 in relazione alla disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto.

Si consideri, poi, che le concessioni di derivazione vengono rilasciate a tempo determinato, con la conseguenza che queste dovranno periodicamente essere rinnovate. Attualmente, la maggior parte delle concessioni di derivazione a fini idroelettrici fanno capo a ENEL e la loro durata è stata prorogata fino al 2029⁹⁹; le concessioni rilasciate ad altri soggetti, invece, sono state prorogate fino al 31 dicembre 2010 e da allora fino al momento di individuazione del nuovo concessionario¹⁰⁰.

⁹⁸ Cfr. Cass., S.U., 9 giugno 2014, n. 12912, per cui «la procedura di cui all'art. 12 citato si innesta pur sempre nel solco delle disposizioni del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, ed in particolare delle norme sulle derivazioni e sulle utilizzazioni delle acque pubbliche di cui al titolo primo, nell'ambito del quale rientra pure l'art. 7 menzionato; in altri termini il meccanismo semplificatorio introdotto dal suddetto art. 12 in materia di autorizzazione delle opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non comporta la caducazione delle norme previste dal richiamato testo unico in materia di domande di concessione della derivazione di acque pubbliche, ed anche quindi di quelle disposizioni che disciplinano il concorso tra più domande tra loro incompatibili anche sotto il profilo della tempestività delle stesse».

⁹⁹ L'art. 30 del r.d. 1775/1933 prevedeva e prevede che, qualora al termine della concessione persistano i fini della derivazione e non si riscontrino superiori ragioni di pubblico interesse, la concessione sia rinnovata, con le eventuali modificazioni rese necessarie. Le scadenze delle concessioni persistenti sono tuttavia venute meno per effetto della l. 1643/1962, di istituzione dell'ENETL, al fine di garantire l'approvvigionamento nazionale da tale fonte. La scadenza è quindi stata reintrodotta su sollecitazione della Comunità Europea la quale, come già evidenziato (cfr. *supra* cap. II), ha richiesto l'abolizione delle posizioni di monopolio, coinvolgendo evidentemente anche le concessioni di grande derivazione, per le quali non risultava più sostenibile il regime ordinario di proroga previsto dal t.u. del 1933. A riguardo si v. N. LUGARESI – F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Rimini, 2003; N. LUGARESI, *Le acque pubbliche*, Milano 1995.

¹⁰⁰ Cfr. l'art. 15 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica»), convertito, con modificazioni, nella l. 30 luglio 2010, n. 122. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha recentemente evidenziato con le segnalazioni dell'8 ottobre 2014, nn. AS1150 e AS1151, pubblicate sul Bollettino dell'Autorità del 13 ottobre 2014, n. 39 – in relazione alla disciplina dettata dalla Provincia Autonoma di Trento sulle grandi e piccole derivazioni – come la proroga possa essere disposta al solo fine di individuare il nuovo concessionario, risultano altrimenti la stessa contraria alla libera concorrenza. L'Autorità, peraltro, con le «Proposte di

Alla scadenza tali concessioni dovranno poi essere rinnovate ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 79/1999, per cui «Le regioni e le province autonome, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico [...], ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, indicano una gara ad evidenza pubblica [...] per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata da venti anni fino ad un massimo di trenta anni [...]»¹⁰¹.

Pertanto, laddove si intenda realizzare un nuovo impianto idroelettrico, sarà necessario domandare il rilascio di una nuova concessione prima di poter ottenere il rilascio dell'autorizzazione unica, mentre per le concessioni già esistenti, sarà necessario il previo espletamento di una gara pubblica.

3. Amministrazioni e funzioni amministrative.

Nei precedenti paragrafi sono stati analizzati i titoli abilitativi in forza dei qua-

rifirma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014» del 2 luglio 2014, n. AS1137, ha evidenziato come sia necessaria una modifica del quadro normativo esistente, anche alla luce delle contestazioni mosse dalla Commissione europea nella lettera di costituzione in mora complementare relativa alla procedura di infrazione n. 2011/2026. A tal fine l'Autorità ha indicato al legislatore nazionale di valutare: «l'opportunità di procedere ad una riscrittura delle norme relative alle gare per le grandi derivazioni idroelettriche che superi l'approccio presente nell'attuale testo dell'articolo 37 del d.l. 83/2012, improntato al principio del c.d. "trasferimento dell'(intero) ramo d'azienda" come modalità di svolgimento delle suddette gare e che preveda, invece, il trasferimento a titolo oneroso delle sole opere asciutte e la contestuale devoluzione gratuita delle opere bagnate al demanio statale. La quantificazione del valore delle opere asciutte dovrebbe avvenire con modalità trasparenti e in contraddittorio tra gestore entrante e gestore uscente, eventualmente affidando a un soggetto terzo indipendente il compito di certificare la congruità del valore dell'indennizzo».

¹⁰¹ L'art. 12, comma 3, del d.lgs. 79/1999 rimette a un decreto ministeriale, da adottare con il coinvolgimento delle regioni, l'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri ed i termini concernenti la procedura di gara, tenendo conto dell'interesse strategico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e del contributo degli impianti idroelettrici alla copertura della domanda e dei picchi di consumo. Con lo stesso decreto sono stabiliti, inoltre, i criteri e i parametri per definire la durata della concessione in rapporto all'entità degli investimenti, nonché, con parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i parametri tecnico-economici per la determinazione del corrispettivo e dell'importo spettanti al concessionario uscente, ed è determinata la percentuale dell'offerta economica di cui al comma 1, presentata dal soggetto risultato aggiudicatario, da destinare alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio della generalità dei clienti finali, secondo modalità definite nel medesimo decreto. Il decreto, tuttavia, deve attualmente ancora essere emanato. A riguardo si v. il recente contributo di P. BRAMBILLA, *Aspetti legali del rinnovo delle concessioni idroelettriche in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 473 e ss.

li è possibile la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Tra questi un ruolo prevalente è riconosciuto all'autorizzazione unica, quale figura di applicazione generale relativa agli impianti di dimensioni maggiori e più impattanti sul territorio ove andranno ad inserirsi: in ragione di tali aspetti e, nell'intento proprio della nostra analisi, di verificare il ruolo degli enti locali e le modalità e gli strumenti mediante i quali gli stessi possono tutelare i propri interessi, nei paragrafi e nei capitoli successivi si analizzeranno in particolare le funzioni amministrative e i procedimenti che interessano il rilascio di tale titolo abilitativo.

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, infatti, l'autorizzazione unica «è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate [...]», nel rispetto delle previsioni normative e regolamentari vigenti nonché degli atti di pianificazione e amministrativi generali.

L'autorizzazione unica, come si è visto, si sostituisce a una pluralità di titoli abilitativi diversi, a ciascuno dei quali corrisponde una diversa funzione amministrativa, la quale è posta a tutela di specifici e particolari interessi: tutte tali amministrazioni devono essere coinvolte nel procedimento unico, nell'ambito del quale dovranno trovare rappresentanza e tutela i relativi interessi, i quali dovranno essere bilanciati e sintetizzati nella valutazione finale prodromica al rilascio o meno dell'autorizzazione stessa.

Nei seguenti paragrafi si procederà, quindi, a verificare quali sono le amministrazioni titolari di funzioni rilevanti in materia, sia di natura programmatica e pianificatoria sia di natura autorizzativa ¹⁰².

¹⁰² Nello svolgere l'analisi delle funzioni amministrative rilevanti nel settore della produzione energetica da fonti rinnovabili si procederà utilizzando un criterio soggettivo, riconducendo e unificando le diverse funzioni in capo ai soggetti che ne sono titolari. Sui criteri soggettivo e oggettivo per delineare un'organizzazione amministrativa si v. P. DALL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 957 ss.

3.1. L'Amministrazione statale.

L'amministrazione statale è titolare di diverse competenze rilevanti anche ai fini della realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Salvo il caso dell'autorizzazione alla realizzazione di impianti *off-shore* o di rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-*quater* della l. 241/1990 (v. *infra* Cap. V), allo Stato non è attribuita la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica.

Ciò nonostante, alcuni Ministeri possono intervenire, sia in sede di pianificazione che autorizzativa, al fine di incidere sulle scelte localizzative e autorizzative.

3.1.1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tra le diverse articolazioni dell'amministrazione statale la prima che viene in considerazione è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare¹⁰³, al quale sono affidate, tra le altre, le competenze in materia:

a) aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero degli affari esteri, della Convenzione di Washington (CITES) e dei relativi regolamenti comunitari, della difesa del mare e dell'ambiente costiero, e della comunicazione ambientale;

b) gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati; tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali;

¹⁰³ Sul Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si v. A. GIUFFRIDA, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze.*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 279 ss.; R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente*, in A. CROSETTI- R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON (a cura di), *op. cit.*, 99 ss.; M. L. MADDALENA, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in L. CARBONE – F. CARINGELLA – M. D'ADAMO – M.L. MADDALENA- F. ROMANO- C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Napoli, 2000, 199 ss.; M. SAVINO, *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1091 ss.; F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989, 32 ss.

c) promozione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali;

d) sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e all'impatto sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali;

e) difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali¹⁰⁴.

In particolare, ai fini che qui maggiormente rilevano, al Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, è attribuita la competenza ad adottare le misure atte a favorire la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Con decreto dei Ministri dello sviluppo economico e dell'ambiente e della tutela del territorio del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e degli affari regionali, sono nominati i membri dell'osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili e sull'efficienza negli usi finali dell'energia e ne sono organizzate le attività.

Di particolare rilevanze sono, inoltre, le funzioni di valutazione di impatto ambientale, attribuite alla competenza della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS, organismo incardinato presso il Ministero dell'ambiente, volto ad assicurare il supporto tecnico-scientifico ai fini del rilascio delle valutazioni d'impatto. La commissione si occupa, in particolare, di attività tecniche istruttorie, nonché dell'adozione dei pareri di compatibilità ambientale per le opere sottoposte a valutazione di impatto ambientale o a valutazione di impatto ambientale speciale o a valutazione ambientale strategica ai sensi dell'articolo 80 del codice dell'ambiente¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Cfr. art. 35 del d.lgs. 300/1999.

¹⁰⁵ Il d.p.r. 70/2007 ha riordinato gli organismi operanti presso il Ministero costituendo la Commissione mediante l'accorpamento della Commissione VIA ordinaria di cui all'art. 18, comma 5, della l. 67/1988 con la Commissione speciale per la VIA delle infrastrutture strategiche, istituita ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 190/2002, norme poi confluite nell'art. 184, comma 2, del d.lgs. 163/2006. La

Per le valutazioni di infrastrutture di insediamenti per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, la commissione è integrata da un componente designato dalle regioni e dalle province autonome.

3.1.2. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

All'amministrazione statale è altresì rimessa la tutela dei beni culturali e paesaggistici; le competenze sono attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nonché alle sue articolazioni territoriali.

Tra le competenze attribuite al Ministero figurano:

- a) la tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali e ambientali e la promozione delle attività culturali, da svolgere con il metodo della programmazione e con il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali;
- b) la promozione della cultura urbanistica e architettonica;
- c) la partecipazione alla progettazione di opere destinate ad attività culturali¹⁰⁶.

A livello territoriale, tra gli organi periferici, rilevano i Segretariati Regionali, già Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, e le Soprintendenze per i

Commissione provvede alle attività tecnico istruttorie per la valutazione di impatto ambientale dei progetti presentati dai proponenti ai sensi del titolo III e IV del Codice dell'ambiente ed esprime il proprio parere motivato sulla compatibilità ambientale del progetto. Cfr. E. MARIOTTI – M. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Rimini, 2009, 117 ss.

¹⁰⁶ Sulle competenze si vedano il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, il dl.gs 30 luglio 1999, n. 300 e il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233. Sull'organizzazione si v., invece, il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3, ancora il d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, il d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91 e d.p.c.m. 28 febbraio 2014. Sul ministero si v. L. CASINI, *Il mito di Sisifo ovvero la quarta riorganizzazione del ministero per i beni e le attività culturali*, in G. D' AURIA (a cura di), *L'organizzazione amministrativa centrale*, in *Giorn. dir. amm.* 2010, 1001 ss.; B. NERI, *Il ministero per i beni e le attività culturali: dall'istituzione ad oggi in perenne stato di riordino. Il nuovo regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 91/2009)*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2009, 687 ss.; A. L. TARASCO, *L'organizzazione del Ministero per i beni culturali va alla Consulta: eccesso di delega o potere giudiziario?*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 2924 ss.; M. CAMMELLI, *La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3)*, in www.aedon.mulino.it, 3/2004; G. PASTORI, *Il Ministero per i beni e le attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in www.aedon.mulino.it, 1/1999; F. C. CARNICINI, *Le norme sull'organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali*, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 1976, 444 ss.

beni archeologici, per i beni architettonici e paesaggistici¹⁰⁷.

Le prime sono chiamate a curare i rapporti del Ministero con le regioni, gli enti locale e le altre istituzioni. Tra i compiti ad esse affidati vi rientrano a) la richiesta dell'adozione della proposta di dichiarazione di interesse pubblico; la proposizione al Ministro della stipulazione di intese ex art. 143 del Codice; c) la proposizione al direttore generale competente dell'adozione della dichiarazione di notevole interesse pubblico in via sostitutiva; la proposizione al Ministro dell'esercizio dei poteri sostitutivi di approvazione dei piani paesaggistici.

Le seconde, invece, non solo svolgono numerosi compiti in materia paesaggistica, ma esprimono altresì pareri sui settori e gli ambiti territoriali di competenza anche in sede di conferenza di servizi.

3.1.3. Il Ministero dello sviluppo economico.

Ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 300/1990 al Ministero dello Sviluppo Economico è attribuita la competenza a formulare e attuare le politiche e strategie per lo sviluppo del sistema produttivo secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione con gli enti territoriali interessati e in coerenza con gli obiettivi generali di politica industriale¹⁰⁸.

Il Ministero, in particolare, è tenuto tra l'altro a sostenere e integrare l'attività degli enti territoriali per assicurare l'unità economica del Paese; promuovere la concorrenza; coordinare le istituzioni pubbliche e private interessate allo sviluppo della competitività; monitorare l'impatto delle misure di politica economica, industriale, infrastrutturale, sociale e ambientale sulla competitività del sistema produttivo. Ciò nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione con gli enti territoriali interessati.

¹⁰⁷ Sull'organizzazione periferica del Ministero si v. G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione periferica del Ministero e gli attori istituzionali locali*, in www.aedon.mulino.it 1/1999.

¹⁰⁸ Sull'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico si v. F. DI CRISTINA, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 447.

Con particolare riferimento alla materia energetica il Ministero è competente per la definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica; rapporti con organizzazioni internazionali e rapporti comunitari nel settore dell'energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministero degli affari esteri; l'attuazione dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici e promozione della concorrenza nei mercati dell'energia e tutela dell'economicità e della sicurezza del sistema; l'individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale e definizione degli indirizzi per la loro gestione; la definizione delle politiche di ricerca, incentivazione e interventi nei settori dell'energia.

Al Ministero dello sviluppo economico è attribuita la competenza ad adottare, sentiti il Ministero dell'ambiente e quello delle politiche agricole e forestali, il piano nazionale per le energie rinnovabili previsto dall'art. 4 della direttiva 28/2009/CE.

Alla stregua di quanto previsto dalla legge n. 10/1990, inoltre, al Ministero dello sviluppo economico è attribuita la competenza all'adozione del piano energetico nazionale.

3.1.4. Il Ministero delle politiche agricole e forestali.

Tra le amministrazioni statali con compiti rilevanti nel settore delle energie rinnovabili figura anche il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al quale sono attribuite le funzioni in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca¹⁰⁹.

Ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143¹¹⁰, il Ministe-

¹⁰⁹ Cfr. il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e il d.p.r. 129/2009. A riguardo si v. B. CAROTTI, *La riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2010, 480 ss. B. CAROTTI, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giorn. dir.amm.*, 2006, 389 ss.; M. COLUCCI, *L'istituzione del Ministero delle politiche agricole. Commento al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143*, in *Riv. Dir. agr.*, 1997, 293 ss.; F.S. SEVERI, *Ministero dell'agricoltura e delle foreste*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, 494 ss..

¹¹⁰ La legge istituiva un nuovo ministero per le politiche agricole dopo la soppressione del precedente all'esito di un referendum indetto nel 1993 e della costituzione di un ulteriore ministero con l. 4 dicembre 1993, n. 491. Cfr. L. COSTATO, *Art. 1*, in *Istituzione del Ministero delle politiche agricole. Commento al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997, 308 ss.; P. BORGHI, *Art. 2, Commi 1 e 2*, in *Istituzione del Ministero per le politiche agricole*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997, 296 ss.

ro è il centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari e deve esercitare una funzione di coordinamento con le politiche comunitarie e internazionali in materia. Al Ministero, in particolare, sono attribuite le competenze, tra l'altro, con riferimento a salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali e animali, dei rispettivi patrimoni genetici, alla gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale.

Tali competenze sono confermate da d.lgs. 300/1999¹¹¹. Il Ministero è stato in seguito in parte riformato con il d.l. 18 maggio 2006, n 1818 e con il d.p.r. 22 luglio 2009, n. 129, il quale ne rappresenta l'ultima riorganizzazione.

Il Ministero è organizzato in tre dipartimenti, il Dipartimento delle politiche europee e internazionali, il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, il Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità. Di questi dipartimenti ai nostri fini interessa quest'ultimo, il quale elabora e coordina le linee di sviluppo rurale, curando gli aspetti relativi alla politica forestale, alla montagna e al paesaggio rurale, in coerenza con le omologhe politiche dell'Unione Europea.

3.2. Le Regioni e le Province Autonome.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono titolari di diverse competenze che interessano il settore delle energie rinnovabili.

A livello autorizzativo, in primo luogo, l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 attribuisce alle regioni e alle province autonome la competenza a rilasciare l'autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti.

È pertanto la Regione che, salvo delega alle province, è competente a ricevere l'istanza per l'avvio del procedimento, per la conduzione dello stesso con il coinvolgimento di tutte le altre amministrazioni che, nel singolo caso, risulteranno interessate, nonché per l'adozione della decisione finale in ordine al rilascio o meno del titolo

¹¹¹ Sull'istituzione cfr. L. COSTATO, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Rivista di diritto agricolo*, 1999, 617 ss.

abilitativo.

A livello pianificatorio e localizzativo, inoltre, alla regione e alle province autonome sono riconosciute ulteriori competenze, in primo luogo quelle relative all'adozione del Piano Energetico Regionale, ai sensi dell'art. 5 della l. 10/1990, e all'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, da individuarsi ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003. (si v. *infra* cap. IV);

A tali amministrazioni sono altresì attribuite le competenze relative al rilascio delle valutazioni di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica nonché le funzioni connesse all'approvazione dei piani per la difesa del suolo e dei piani idrogeologici. L'amministrazione regionale, in particolare, è competente in materia ambientale ¹¹² per:

- a) la valutazione di impatto ambientale, ove non sia ricompresa tra gli interventi di competenza dell'amministrazione statale;
- b) il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ove non attribuita alla competenza della provincia;
- c) il rilascio delle concessioni per la derivazione d'acqua ai fini idroelettrici.

Mediante l'esercizio di tutte tali funzioni, pertanto, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono definire, direttamente o indirettamente, le aree ove localizzare o meno gli impianti e determinare la loro stessa realizzabilità.

3.3. Gli enti locali.

Gli enti locali rappresentano il livello amministrativo più prossimo al cittadino

¹¹² F. MATTASSOGLIO, *L'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale: quale spazio per le regioni*, in M.P. CHITI – R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino 2009.

e il più sensibile alle sue esigenze ¹¹³.

Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 267/2000 per enti locali si intendono «i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni». Ai sensi dell'art. 114 Cost. essi sono «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»¹¹⁴.

A tali enti spetta, per primi, la tutela delle esigenze delle collettività di riferimento a la rappresentanza dei relativi interessi: in particolare, agli enti locali è attribuita la *governance* dei processi politico-amministrativi locali, la quale deve essere finalizzata ad affrontare le sfide imposte dalla società odierna e a permettere il migliore bilanciamento tra esigenze economiche e quelle sociali e territoriali¹¹⁵. Il legame tra collettività di riferimento ed ente locale è tanto forte che allo stesso viene riconosciuta, quale ente esponenziale degli interessi dei soggetti residenti nel suo territorio, la legittimazione ad agire in giudizio per tutelare gli interessi collettivi di riferimento¹¹⁶.

Gli enti locali devono rappresentare e tutelare gli interessi delle collettività di riferimento anche nel settore energetico, in merito alle scelte relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili (cfr. Cap. I).

Il ruolo di ciascun ente si differenzia tuttavia a seconda della tipologia e delle competenze a questo attribuite, in particolare a seconda che si tratti della provincia, o delle nuove città metropolitane, oppure del comune, o ancora delle altre figure di ag-

¹¹³ Sulla nozione di enti locali o enti territoriali si v. più diffusamente *supra*. Cap. I, par. 4. In ogni caso, a riguardo si v. F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2011, 10; G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. pubbl.*, Agg., Torino, 2011, 290 ss. G. VESPERINI, *Enti locali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2212; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, 607; R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 290 ss.; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, 176.

¹¹⁴ Sull'art. 114 Cost. si v. C. MAINARDIS, *Art. 114*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008 e *supra* Cap. I, par. 4.

¹¹⁵ Cfr. P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, 221, ad avviso della quale è oggi ravvisabile «una nuova urbanità che consente alle città di affrontare le sfide odierne imposte dalla globalizzazione e diventare luogo idoneo di raggiungimento del giusto compromesso tra aspetto economico, sociale e territoriale [...]».

¹¹⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 2004, n. 1559 e TAR Marche, 19 settembre 2003, n. 1015.

gregazione degli enti locali.

3.3.1. Le Province.

La provincia, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 267/2000, è «l'ente intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»¹¹⁷.

Alla Provincia sono attribuite le funzioni amministrative «di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale», delineate dal d.lgs. 112/1998, dal d.lgs. 267/2000 e dal d.lgs. 152/2006, molte delle quali interessano direttamente e indirettamente anche il settore delle energie rinnovabili. Tra queste, alla stregua dell'art. 19 del d.lgs. 267/2000, la difesa del suolo; la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; il controllo degli scarichi delle acque; il controllo delle emissioni atmosferiche e sonore; la protezione della flora e della fauna nei parchi e nelle riserve naturali.

A livello pianificatorio tra le competenze provinciali spicca per rilevanza, ai sensi dell'art. 20 del predetto d.lgs. 267/2000 il compito di adottare, conformemente con i piani di programmazione regionale, il piano territoriale di coordinamento, teso ad indirizzare lo sviluppo territoriale in modo organico, equilibrato e coerente, offrendo in particolare tutte le indicazioni di massima ai comuni affinché questi ultimi provvedano alla redazione dei singoli piani, evitando così di innescare conflitti e contraddizione tra i vari livelli ed ambiti di governo. Sulla provincia grava, in particolare, il compito di fornire indicazioni vincolanti sull'assetto del territorio con riferimento alle diverse desinenze del territorio; alla localizzazione delle maggiori infrastrutture; al consolidamento del suo regime delle acque; l'istituzione di parchi e riserve naturali.

Tra le competenze rilevanti attribuite alle province figura, inoltre, l'individua-

¹¹⁷ Sulla Provincia si v. *supra* Cap. I, par. 4 e G. SOLMI, *Le province nell'ordinamento amministrativo vigente*, Padova, 1952.

zione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di gestione di rifiuti ai sensi dell'articolo 197 del Codice dell'ambiente, funzione che in certa misura rileva al fine della localizzazione degli impianti di produzione di energia da biomassa.

È attribuita alla competenza provinciale altresì la raccolta e il coordinamento delle proposte presentate dai comuni ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; la partecipazione alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali; l'adozione e la formulazione dei propri programmi pluriennali, sia di carattere generale sia di carattere settoriale, nonché il coordinamento dell'attività di programmazione dei comuni.

Con specifico riferimento al settore delle energie rinnovabili, alla provincia può essere delegata dalla regione la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003: in tal caso graverà sull'amministrazione provinciale la valutazione di tutti gli interessi coinvolti, il loro bilanciamento e la loro sintesi, al fine della decisione finale sul rilascio o meno del titolo abilitativo. Ciò con la possibilità di andare, quindi, a riconoscere un peso maggiore agli interessi locali rispetto ai casi in cui la competenza rimanga a livello regionale.

Se molte risultano essere, pertanto, le competenze che permettono alla provincia di intervenire nel settore delle energie rinnovabili, con riferimento sia a localizzazione che ad autorizzabilità degli impianti, il suo ruolo può variare ampiamente da regione a regione a seconda dell'esercizio della delega o meno.

Ciò evidenziato, è necessario ricordare come il ruolo delle province e la loro stessa esistenza sia oggetto di recente e costante dibattito: da ultimo, con la l. l. 7 aprile 2014, n. 56, che reca le nuove disposizioni su città metropolitane, province, unioni di comuni oltre che sulle fusioni di comuni, è stata introdotta una nuova disciplina «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»¹¹⁸.

Tale nuova disciplina prevede che le province esercitino, tra le altre, le fun-

¹¹⁸ Sulla riforma e l'abolizione delle province si v. F. LONGO, *Le ragionevoli premesse per il mantenimento, la riordinazione o l'eliminazione dell'Ente Provincia*, in G. PERULLI (a cura di), *Le città metropolitane*, Torino, 2014.

zioni relative alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con i Paesi stranieri sono altresì riconosciute le funzioni in materia di cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo.

3.3.2. Le Città metropolitane.

Ai sensi dell'art. 1 della l. 7 aprile 2014, n. 56, le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con finalità istituzionali generali quali: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee ¹¹⁹.

Alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché, tra le altre, quelle relative a: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di

¹¹⁹ La l. 7 aprile 2014, n. 56 prevede che «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge» e che «Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana». Sulla città metropolitana si v. G. PERULLI (a cura di), *La città metropolitana*, Torino, 2014; A. LUCARELLI, *La Città Metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 2014; A. SAIITA, *Città Metropolitane e Consorzi di comuni sulla l. r. n. 8 del 2014*, in *federalismi.it*, 2014; G. MASTROTTA – E. PASTEGA (a cura di), *Le città metropolitane*, Padova, 2013; G.F. FERRARI – P. GALEONE, *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Milano, 2010; F. PIZZETTI, *Istituzione della Città metropolitana, appunti per il gruppo di lavoro sull'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità*, 22 novembre 2012, ASTRID; L. VANDELLI, *Le aree metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2000, 2, 327 ss.

funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; c) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a).

Le città metropolitane vengono, pertanto, a svolgere un ruolo analogo a quello delle provincie, con la possibilità di intervenire anche nel settore delle energie rinnovabili sia indirettamente, mediante in particolare l'esercizio delle competenze pianificatorie, sia direttamente, nel caso di delega della regione al rilascio dell'autorizzazione unica.

3.3.3. I Comuni.

Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 267/2000 il comune «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»¹²⁰. Esso si connota come l'ente più vicino ai cittadini e come primario soggetto esponenziale degli interessi della collettività locale.

Al comune spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, tra le quali, in particolare, quelle nei settori dell'assetto ed utilizzo del territorio e dello sviluppo economico, salvo quando non espressamente attribuiti ad altri soggetti. Ai sensi dell'art. 118 Cost., infatti, ai comu-

¹²⁰ Sui comuni si v. *supra* Cap. I, par. 4, e L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011, 65 ss.; M.C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012; CLEMENTE (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Torino, 2009. Sull'origine storica dei comuni si v. P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia (1848.1995)*, Roma, 2004; A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, Venezia, 1962, 32 ss.; F. CALASSO, *Comune (storia)*, in *Enc. dir.*, Vol. VIII, Milano, 1961, 169 ss.; G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, 1936; S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. II, Milano, 1908, 5 ss.

ni dovrebbero essere attribuite tutte le funzioni amministrative, salvo che, in aderenza ai principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, le stesse non siano attribuite a un livello di governo superiore.

All'amministrazione comunale è pertanto rimessa la gestione del territorio mediante l'adozione dei piani urbanistici, in passato mediante i P.R.G. e oggi mediante le modalità e le forme previste dalle varie leggi regionali., oltre alla disciplina dell'attività edilizia e al rilascio dei permessi di costruire.

Alla stregua di quanto previsto dall'art. 23 del d.lgs. 112/1998, inoltre, ai comuni sono attribuite le funzioni che concernono la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la ricollocazione di impianti produttivi, ivi incluso rilascio dei titoli edilizi.

Ai nostri fini rileva altresì l'art. 31 di tale decreto, ai sensi del quale agli enti locali vengono attribuite le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e di uso razionale dell'energia.

Per il resto, in materia ambientale ai comuni sono state attribuite solamente le funzioni di minore rilevanza, non ritenute di particolare complessità, come quelle di autorizzazione allo scarico nelle pubbliche fognature (delle quali però l'articolo 124, comma 7, del codice dell'ambiente ha disposto il trasferimento alle neo istituite Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato), quelle relative al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, quelle concernenti il controllo delle emissioni sonore e di risanamento acustico¹²¹. Ad esse si aggiungono i compiti e le funzioni riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento del servizio idrico integrato nonché il servizio di gestione dei rifiuti urbani, anche se in applicazione del principio di adeguatezza è previsto che tali funzioni siano svolte in ambiti territoriali ottimali sovracomunali, mediante l'impiego di forme associative di cooperazione tra i diversi enti territoriali.

Se il comune, da un lato, è pertanto certamente titolare di funzioni rilevanti, *in primis* quella di pianificazione territoriale, che astrattamente possono permettere la determinazione delle aree ove localizzare o meno impianti di produzione di energia

¹²¹ Cfr. M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 151 ss.

da fonti rinnovabili, dall'altro si colloca nel sopradescritto complesso di funzioni che ne comporta un forte ridimensionamento del ruolo, tanto che nella prassi difficilmente gli interessi delle collettività di riferimento vengono tutelati.

3.3.4. Le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni.

Tra gli enti locali con funzioni rilevanti in materia di energie rinnovabili figurano, altresì, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, forme aggregative di comuni finalizzate all'esercizio in comune di determinate competenze.

Le Comunità montane sono «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali»¹²².

A queste è attribuito l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o di quelle a questi conferite dalla regione, oltre a ogni altra funzione ad essa conferita sia dai comuni che dalla provincia e dalla regione; in particolare sono riconosciute alle Comunità montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna. In materia ambientale alle Comunità montane è attribuita la competenza ad adottare i piani pluriennali di opere e interventi nonché la partecipazione alla formazione del piano territoriale di coordinamento della provincia. Le stesse devono altresì individuare gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, adottare il relativo piano pluriennale nonché i suoi aggiornamenti, i quali dovranno poi essere approvati dalla provincia in conformità alle indicazioni della legge regionale.

Le Comunità isolate o di arcipelago, invece, sono costituite in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione di Sicilia e Sardegna, ove esistono più comuni. Esse sono in tutto e per tutto assimilate alle Comunità montane e assoggettate alla medesima disciplina dall'art. 29 del d.lgs. 267/2000.

¹²² Cfr. l'art. 24 del d.lgs. 267/2000.

L'Unione di comuni, infine, è «l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi». Ogni comune può far parte di una sola unione¹²³. L'Unione ha potestà statutaria e regolamentare ed è titolare di tutte le funzioni che le vengono attribuite.

Tali enti locali possono, a loro volta, far valere i propri interessi anche in relazione alle problematiche di localizzazione e realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, pur sempre con i medesimi limiti riconosciuti a comuni e province. Tuttavia, non si ritiene che la maggiore rappresentatività e la più ampia estensione territoriale permetta di modificare la natura delle competenze a questi attribuiti né il riconoscimento di un maggior peso agli interessi dagli stessi fatti valere sia a livello pianificatorio che a livello autorizzativo.

3.4. Le altre amministrazioni.

Alle amministrazioni statali, regionali e territoriali si affiancano ulteriori enti preposti alla tutela di interessi settoriali, le competenze dei quali rilevano anche nel settore dello sfruttamento a fini energetici delle fonti rinnovabili.

3.4.1. L'ENEA.

Tra gli organismi tecnici chiamati ad affiancarsi all'amministrazione pubblica in materia energetica e ambientale figura l'Ente per le nuove tecnologie, per l'energia e l'ambiente - ENEA, ente pubblico operante nei settori dell'energia, dell'ambiente delle nuove tecnologie a sostegno delle politiche di competitività e di sviluppo sostenibile del paese, il quale svolge funzioni di consulenza a favore dei ministeri, tra cui

¹²³ Cfr. l'art. 32 del d.lgs. 267/2000. A riguardo si v. F. RUBINO, *Le Unioni di comuni nella dottrina e negli studi empirici*, Bologna, 2011; L. LO IACONO – K. JACHIMOWICZ, *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, Roma, 2011.

quello preposto alla tutela dell'ambiente¹²⁴

All'Enea sono attribuite le funzioni di coordinamento delle regioni e delle province autonome e di collaborazione nell'adozione dei piani energetici regionali, i quali devono essere adottati d'intesa con gli enti locali e le loro aziende (cfr. *infra* Cap. IV).

3.4.2. Le Autorità di bacino.

Tra le amministrazioni con competenze rilevanti in materia di energie rinnovabili devono essere ricomprese altresì le Autorità di bacino, enti pubblici non economici previsti dall'art. 63 del Codice dell'ambiente con competenze in materia di difesa dei suoli e tutela delle acque¹²⁵.

Esse sono preposte al governo di ciascun distretto idrografico, unità territoriali di riferimento nella difesa del suolo e nella tutela delle acque: l'art. 64 del Codice, infatti, suddivide l'intero territorio nazionale in 8 bacini idrografici (Alpi orientali, Padano, Appennino settentrionale, Serchio, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sardegna e Sicilia)¹²⁶.

Alle Autorità è demandata l'approvazione del piano di bacino distrettuale, piano territoriale che, ai sensi dell'art. 65 del Codice dell'ambiente, costituisce lo «strumento conoscitivo normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e

¹²⁴ Sull'Enea si v. A. ROCCELLA, *Enea*, in *Digesto (Disc. Pubbl.)*, Torino, 1990, Vol. V, 523 ss.; E. FRENI, *Il «secondo» riordino dell'Enea (commento al d.le. 3 settembre 2003, n. 257)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 592 ss.

¹²⁵ Le Autorità di bacino si sostituiscono alle Autorità previste dall'art. 12 della l. 183/1989. Sulla tutela delle acque si v. R. GALLIA, *Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2010, 497 ss.; M. ALBERTON, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce di recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 363 ss.; C. ALIBERTI, *Le competenze in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione nel Testo unico n. 152/2006 (artt. 57-63)*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2008, 33 ss.; v. A. CROSETTI, *Difesa del suolo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006; A. CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto disc. Pubbl.*, Agg. II, Torino, 2005, 759 ss.; A. GRATANI, *La tutela delle acque nell'Unione Europea: un confronto fra gli Stati membri*, in *Riv. giur.amb.*, 2000, 135 ss.

¹²⁶ Ciascun distretto ricomprende un diverso numero dei bacini nazionali, interregionali e regionali già costituiti ai sensi della l. 183/1989. Ad oggi, tuttavia, i nuovi distretti idrografici non risultano ancora costituiti: a riguardo si v. P. LOMBARDI, *La difesa del suolo*, in A. CROSETTI, *Trattato di diritto dell'ambiente. III – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 681 ss.

programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque»¹²⁷.

Alle stesse è inoltre rimessa l'espressione dei pareri sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi anche regionali e locali, relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

3.4.3. Gli Enti parco.

Gli enti parco sono disciplinati dalla legge 13 dicembre 1991, n. 394¹²⁸, la quale delinea il quadro normativo unico in materia di aree naturali protette, individuando negli enti parco gli organi di gestione.

Le aree naturali protette possono essere di livello nazionale o di livello regionale; la legge quadro riconosce anche alle regioni, infatti, il potere di istituire parchi e riserve di interesse regionale, imponendo solo il rispetto di taluni principio fondamentali. La procedura istitutiva si differenzia a seconda che abbiano rilevanza nazionale o regionale e prevede l'utilizzo della fonte legislativa rispettivamente nazionale o regionale.

Le aree naturali presenti sul territorio italiano sono individuate dal programma triennale per le aree naturali protette del Ministero dell'ambiente ai sensi dell'articolo 4 della legge.

La gestione dei parchi nazionali è affidata all'Ente parco, dotato di personalità

¹²⁷ Sul piano di bacino si v. R. PAPANIA, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 436 ss.

¹²⁸ Sulla l. 6 dicembre 1991, n. 394, recante «*Legge quadro sulle aree protette*», e sulle aree naturali protette si v. A. RISSOLIO, *Le aree naturali protette e le zone umide*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 699 ss.; P. MACERONI, *L'organizzazione amministrativa del dritto ambientale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 920 ss.; G. CORDINI (a cura di), *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Padova, 2000; P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 648 ss.; P. FERRI, *Parchi*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 623 ss. Per Cons. Stato, Sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, 524 ss., «*la protezione della natura mediante il parco è la forma più alta ed efficace tra i vari modelli possibili di tutela dell'ambiente*».

di diritto pubblico, con sede legale amministrativa nel territorio del parco, e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.

La forma organizzativa, delineata dall'art. 9 della legge, prevede un Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti e la Comunità del parco.

Il Presidente è nominato con decreto del ministero dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il Parco nazionale, il quale ha la legale rappresentanza dell'ente nonché funzioni di coordinamento dell'attività e tutte le funzioni delegate dal consiglio direttivo. Esso adotta, in particolare, i provvedimenti urgenti indifferibili che poi deve sottoporre alla ratifica del consiglio direttivo.

Il Consiglio direttivo è un altro degli organi dell'ente, formato dal presidente e da 12 componenti nominati con decreto del ministero dell'ambiente sentite le regioni interessate; esso delibera su questioni generali, sui regolamenti nonché sulla proposta di piano per il parco, che è poi approvato dal Ministero dell'ambiente.

Infine, è prevista la figura del direttore del Parco, nominato con decreto del ministero dell'ambiente tra una rosa di tre candidati proposti dal consiglio direttivo tra soggetti iscritti in uno specifico albo di idonei.

Nell'ambito di queste aree naturali deve essere adottato da parte del consiglio direttivo il piano parco, piano urbanistico sovraordinato a tutti gli altri piani il quale opera una zonizzazione e va a disciplinare le modalità di utilizzo delle aree ricomprese nel parco in ragione dei diversi valori – non uniformi – naturalistici, morfologici, antropologici e culturali presenti nell'ambito del parco.

Il piano individua quindi le opere che su queste possono essere localizzate nel territorio, tra le quali anche gli impianti per l'utilizzo lo sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili, la realizzazione delle quali sarà poi subordinata, ove possibile, al rilascio di un apposito nulla osta (art. 13 della legge quadro).

A livello regionale l'organizzazione dell'ente di gestione, che ricalca il modello nazionale, è definita da apposito statuto.

L'art. 22 della legge espressamente prevede «la partecipazione degli enti loca-

li alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco». Deve essere assicurata, inoltre, la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta.

La creazione di un parco o di una riserva naturale, tanto di livello nazionale che regionale e provinciale incide indubbiamente sulla individuazione delle aree ove collocare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, sicché gli Enti parco, nel caso in cui siano coinvolti, non potranno anch'essi che far valere i propri interessi sia a livello pianificatorio che a livello autorizzativo.

4. I principi dell'azione amministrativa.

Le funzioni di pianificazione e di autorizzazione sopra esaminate devono essere esercitate, al pari di ogni altra funzione amministrativa, nel rispetto dei fondamentali principi in materia di azione amministrativa nonché di tutela ambientale.

Nei successivi paragrafi si esamineranno, quindi, i principi cui ciascuna delle amministrazioni elencate sono tenute a ispirarsi nell'esercizio delle loro competenze, considerato che essi integrano norme cogenti idonee a rappresentare parametri normativi di valutazione della legittimità dell'attività amministrativa di volta in volta posta in essere, la violazione dei quali può venire in rilievo anche in fattispecie sprovviste di tipizzazione normativa¹²⁹.

Nel loro rispetto devono essere esercitate anche tutte le funzioni amministrative che interessano, direttamente o indirettamente, la produzione energetica da fonti rinnovabili. E degli stessi possono avvalersi altresì gli enti locali al fine di far valere gli interessi delle popolazioni situate nei rispettivi territori¹³⁰, in particolare laddove

¹²⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2014, n. 1644; Cons. Stato, Sez. VI, 17 dicembre 2013, n. 6041; Cons. Stato, Sez. V, 1 aprile 2009, n. 2070.

¹³⁰ Sui principi che guidano l'attività amministrativa e, in particolare, sui principi in materia di azione ambientale, si vedano D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, 3 ss.; AA. VV., M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 3 ss.; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo e i suoi principi*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 1 ss.; E.

impongono – soprattutto in materia ambientale – strumenti di partecipazione nonché forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo¹³¹.

Solo i principi, infatti, sono in grado di guidare in modo trasversale, coordinandoli, i vari settori delle discipline giuridiche che vengono in considerazione e le diverse amministrazioni competenti, quali parametri indispensabili per effettuare il bilanciamento tra i diversi valori in gioco e per valutare i risultati raggiunti.

4.1. Il principio di leale collaborazione.

Il principio di leale collaborazione trova fondamento negli artt. 5, 97 e 120 Cost. ed è volto a mitigare i frazionamenti di competenza propri dell'attuale panorama istituzionale, caratterizzato dalla presenza di forme di tutela differenziate, favorendo e imponendo il coordinamento fra gli interessi di incidenza territoriale a vario titolo coinvolti¹³².

Tale principio assume il ruolo di principio cardine per assicurare il funziona-

CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 31 ss.; E. D'ORLANDO, *I principi in materia di pubblica amministrazione*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011; U. SALANITRO, *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, *Giorn. D. amm.*, 2009, 103 ss.; P. DELL'ANNO, *I principi del diritto ambiente europeo e nazionale*, Milano, 2004; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione*, Milano, 2000; G. ROEHRSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, *Dir. Proc. Amm.*, 1987, 47.

¹³¹ Cfr. F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 276; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 399.

¹³² Cfr. M.P. GENESIN, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 271; S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 430 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Torino, 2004, 420; S. BARTOLE, *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio di collaborazione*, in G. AMATO – G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 65. Per C. MAINARDIS, *Art. 3-quinquies*, in L. COSTATO – F. PELLIZZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 22 in materia ambientale il principio di leale collaborazione sarebbe implicitamente richiamato dall'art. 3-quinquies del codice. Per G. TACCOGNA, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm. CDS*, 2008, 1313 ss., il principio non sarebbe codificato in via generale e si potrebbe desumere dal generico canone del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. o per analogia dall'art. 120 Cost.

mento dell'attuale sistema amministrativo, consentendo il coordinamento e l'integrazione tra istanze differenziate, provenienti dai diversi livelli di governo¹³³; per la Corte costituzionale il principio di leale collaborazione può desumersi dalla carta costituzionale e deve guidare il concreto atteggiarsi delle relazioni di Stato, regioni, province e comuni¹³⁴.

Esso rappresenta una guida per i concreti comportamenti degli enti territoriali, imponendo una serie di doveri, tra i quali, quello di mutua informazione¹³⁵, quello di condurre lealmente le trattative volte al raggiungimento dell'intesa prevista dalla legge, di motivare adeguatamente l'eventuale adozione dell'atto in assenza dell'intesa, nonché di rispettare il contenuto dell'accordo raggiunto¹³⁶; a questo si aggiunge anche l'obbligo dello Stato, nel caso di interferenza con competenze regionali, quello di esercitare le proprie funzioni previa intesa con le regioni anche laddove non previsto in via legislativa.

Come la stessa giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di evidenziare, «il principio di leale collaborazione impone indubbiamente alle parti pubbliche di cooperare in vista del perseguimento dell'interesse di cui ciascuna risulti attributaria [...]»¹³⁷.

Ciò in particolare nello svolgimento delle funzioni in materia ambientale e paesaggistica, ove lo svolgimento delle funzioni avviene in «ambiti oggettivamente caratterizzati da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle regioni (o delle province autonome) e degli enti locali», in ragione del quale si impongono adeguate forme di collaborazione¹³⁸.

Ciascuna amministrazione o ciascun organo, nel perseguire gli interessi pub-

¹³³ Cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, 4.

¹³⁴ Cfr. C. Cost. 359/1985, 201/1987, 464/1991, 336/1992.

¹³⁵ Cfr. C. Cost. 93/1997.

¹³⁶ Cfr. C. Cost. 339/2005; 21 e 31/2006; 58/2007 e 255/2011.

¹³⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144; Cons. Stato, Sez. IV, 10 dicembre 2010, n. 8729.

¹³⁸ Per l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 14 dicembre 2001, n. 9, è necessario che sia sempre rispettato il principio di leale collaborazione e che di questo ne sia dato conto nella motivazione e nella ricostruzione dell'*iter* procedimentale.

blici affidati alla sua cura deve nel contempo darsi carico degli interessi attribuiti alla tutela di altre amministrazioni o di altri organi: l'amministrazione deve agire sulla base di una prospettiva di valutazione e decisione non unilaterale, ma coordinata e discussa con le altre amministrazioni¹³⁹.

In particolare, nessuna amministrazione deve agire sulla base di una prospettiva di valutazione e decisione unilaterale, incentrata soltanto sul proprio punto di vista, ogni qual volta vengano in rilievo anche interessi di altre amministrazioni.

A tale principio devono conseguentemente attenersi anche tutte le amministrazioni con competenze che direttamente o indirettamente interessano il settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, da esercitarsi sia a monte, in particolare ai fini della pianificazione territoriale generale, che nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzativi.

4.2. Il principio dello sviluppo sostenibile e il principio d'integrazione.

Nel nostro ordinamento il principio dello sviluppo sostenibile è collocato tra i principi fondamentali cui deve ispirarsi ogni attività giuridicamente rilevante dall'articolo 3-*quater* del Codice dell'ambiente.

Ai sensi di tale norma, infatti, «Ogni attività umana giuridicamente rilevante [...] deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

In particolare, «Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

Il rispetto di tale principio impone, nella storica e più autorevole definizione, propria del Rapporto Brundtland, «uno sviluppo che soddisfi i bisogni della presente,

¹³⁹ Cfr. G. TACCOGNA, *cit.*, 1320.

senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Tale principio richiede quindi sia ai privati che all'amministrazione un bilanciamento, in ogni decisione, tra gli interessi attinenti lo sviluppo economico, con quelli relativi lo sviluppo sociale e la protezione ambientale. Ogni azione amministrativa deve assicurare l'utilizzo equilibrato delle risorse, riconoscendo all'ambiente e alla cura dei beni culturali una posizione prioritaria nella comparazione tra interessi pubblici e privati¹⁴⁰.

Al principio dello sviluppo sostenibile si accosta il principio di integrazione, il quale, previsto dall'art. 11 del TFUE e ribadito dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, sintetizza tutti i principi comunitari in materia di ambiente prevedendo che *«un livello elevato di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»*¹⁴¹.

Sicché in tutti i settori, anche in quello energetico, ogni azione, politica e singolo procedimento è tenuta a garantire la tutela ambientale e assicurare la propria sostenibilità. Ciò non nel senso che la considerazione ambientale debba sempre prevalere, ma che debba comunque sempre influire in ogni singola decisione.

Invero, tali principi hanno come corollario un'ulteriore principio, quello del bilanciamento, per cui non vi è una sovraordinazione aprioristica di un interesse a un altro, ma si rende necessario garantire che l'interesse ambientale non venga mai pretermesso: il bilanciamento comporta una completa valutazione ed una sintesi della pluralità delle scelte possibili, un armonico coordinamento fra le conoscenze ed i dati acquisiti, da un lato, ed i molteplici valori ed interessi che interferiscono, dall'altro.

In tali procedure devono essere messi a disposizione tutti i dati scientifici, considerati tutti gli interessi rilevanti e garantita la partecipazione di tutti i soggetti interessati, così da permettere di giungere alla definizione delle misure da adottare e degli interventi da autorizzare che sia il frutto di una decisione consapevole e condivisa.

¹⁴⁰ Sulla nascita di tale principio e sulla sua evoluzione si v. *supra* Cap. II.

¹⁴¹ Cfr. anche CGUE, 29 marzo 1990, C-62/1988 e 11 giugno 1991, C-300/1989.

La pluralità degli interessi coinvolti nel settore delle energie rinnovabili e dell'ambiente si traduce nel riconoscimento all'amministrazione di un potere ampiamente discrezionale, sia nelle decisioni di programmazione e pianificazione, sia nelle procedure di autorizzazione così come nelle stesse procedure di valutazione ambientale¹⁴². Il procedimento diventa così la sede per definire un punto di equilibrio tra i vari interessi coinvolti nell'ambito di ciascun procedimento.

Tale bilanciamento, che in considerazione del principio di leale collaborazione dovrà considerare anche la posizione degli enti locali, dovrà poi ispirarsi e rispettare ulteriori principi, quali in primo luogo quello di proporzionalità, quelli dell'azione ambientale, quello di completezza istruttoria e quello di imparzialità.

Il tutto con una valutazione finale da trasporre in un provvedimento conclusivo del procedimento che risulti adeguatamente motivato, così da dare sia all'istante che i privati che a tutti i soggetti pubblici coinvolti la possibilità di avere piena cognizione delle ragioni sottese a rilascio meno dell'autorizzazione alla redazione dell'impianto¹⁴³.

4.3. Il principio di ragionevolezza e il principio di proporzionalità.

I procedimenti amministrativi in materia di energie rinnovabili, sia che si tratti di provvedimenti generali da adottarsi a monte delle singole procedure tanto che si tratti dei singoli provvedimenti autorizzativi, comportano sempre un bilanciamento tra diversi interessi.

Tale bilanciamento è finalizzato a individuare la miglior soluzione con temperamento tra le diverse esigenze: tale operazione deve avvenire nel rispetto di taluni principi tra i quali in primo luogo quelli di ragionevolezza e di proporzionalità¹⁴⁴.

¹⁴² Cfr. D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo Colloquio di diritto dell'ambiente*. Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano 2006, 433; ss.; F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni*, 123 ss.

¹⁴³ Sull'obbligo di motivazione si v. *infra* par. 4.7.

¹⁴⁴ Sul principio di proporzionalità si v. D. U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, 111 ss.; A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizio-*

Il principio di ragionevolezza ha diverse accezioni: coerenza tra disciplina normativa e decisione amministrativa; coerenza tra valutazione compiuta e decisione presa; coerenza tra decisioni comparabili.

Esso trova applicazione negli spazi lasciati aperti all'amministrazione della legge e deve tradursi nella non arbitrarietà delle scelte compiute dall'amministrazione, di modo che la decisione finale sia la logica conseguenza degli accertamenti e delle valutazioni compiute nel corso dell'istruttoria, con l'acquisizione attendibile di tutti gli elementi di cui la situazione concreta di compone.

Il principio di proporzionalità, invece, ha trovato progressiva applicazione a partire dagli anni 90, quale espressione del principio di ragionevolezza, nell'esercizio dell'attività discrezionale da parte dell'amministrazione, l'agire della quale deve essere costantemente proporzionato all'obiettivo perseguito dalla norma attributiva del potere; e questa proporzione è possibile ricercarla solo attraverso l'individuazione e il raffronto di tutti gli interessi concorrenti in gioco.

Ciò implica, in concreto, il dovere per l'amministrazione di investigare costantemente tutte le alternative possibili alla propria azione, in modo da ricercare sempre la soluzione non solo più idonea al perseguimento dell'interesse pubblico primario, ma anche lo strumento più mite fra quelli a sua disposizione, nell'ottica del criterio di necessità.

È inoltre necessario, in aderenza al principio di proporzionalità inteso in senso stretto, che la valutazione discrezionale dell'amministrazione e le ponderazioni assicurino il minor sacrificio possibile degli interessi ritenuti soccombenti rispetto a quelli valutati prevalenti in sede decisoria (in particolare come normalmente avviene, in sede di conferenza di servizi), poi posti a fondamento della decisione finale. Tale principio va quindi inteso come divieto di porre in capo agli amministrati, ai fini della realizzazione degli scopi della pubblica amministrazione, divieti e restrizioni non in-

nario di diritto pubblico, Milano, 2006, 4643 ss.; A. SANDULLI, *Il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa*, in G. PASQUINI – A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 585 ss.; D. U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

dispensabili per il pubblico interesse.¹⁴⁵

Con la necessità, altresì, che nella valutazione discrezionale sia rispettato il criterio dell'analisi costi benefici con la considerazione, in particolar modo, delle migliori tecnologie disponibili¹⁴⁶.

4.4. I principi dell'azione ambientale.

Tra i principi fondamentali ai quali l'amministrazione deve ispirarsi nell'esercizio delle proprie funzioni – anche in materie di energie rinnovabili – figurano inoltre quelli sintetizzati nel principio dell'azione ambientale¹⁴⁷.

Tali principi sono previsti dall'art. 3-ter del Codice dell'ambiente, il quale impone a tutti gli enti pubblici di operare per la tutela ambientale mediante una azione che sia adeguata ed informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio chi inquina paga che, anche ai sensi dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, regola la politica dell'Unione in materia ambientale.

Tali principi si devono poi intendere altresì richiamati in via indiretta dall'art. 1 della l. 241/1990, laddove prevede che l'azione amministrativa sia sempre informata, tra gli altri, anche ai principi dell'ordinamento comunitario.

Essi pertanto devono trovare applicazione e ispirare ogni azione amministrativa, non solo con specifico e ridotto riferimento ai beni ambientali propriamente detti, ma anche a beni diversi quali innanzitutto quelli culturali e paesaggistici¹⁴⁸.

a) Tra questi figura il principio di precauzione, il quale impone l'attivazione di

¹⁴⁵ Cfr. CGUE, 7 giugno 2007, C-76/06; CGUE, 8 giugno 2010, C-58/08. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4381; Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087.

¹⁴⁶ cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2001; TAR Toscana, Sez. II, 18 dicembre 2009, n. 3973.

¹⁴⁷ Sui principi dell'azione ambientale si v. S. RIZZOLI, *Artt. 3-ter-3-quater*, in L. COSTATO – F. PELLIZZER, *op. cit.*, 14 ss. Si v. altresì *supra* Cap. II.

¹⁴⁸ Cfr. in tal senso U. SALANITRO, *op. cit.*, 108; M. CAFAGNO, *Commento all'art. 3 ter*, in V. ITALIA, *Codice dell'ambiente*, 2008, 86.

procedimenti autorizzativi e di valutazioni tecniche preventive, al fine di stabilire in anticipo se una determinata attività è in grado di danneggiare o meno le risorse ambientali ed i loro equilibri¹⁴⁹.

Il principio di precauzione anticipa la soglia di intervento dell'azione preventiva anche alle ipotesi in cui manca la certezza scientifica in ordine alle conseguenze sull'ambiente di determinati comportamenti: l'insufficienza delle conoscenze scientifiche non può infatti giustificare l'autorizzazione di attività o impianti che comportino rischi imprevedibili.

Tale principio impone pertanto l'adozione di procedimenti diretti a dare vita a una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio.

b) Il principio dell'azione preventiva è a sua volta diretto a prevenire i danni all'ambiente inteso in senso lato: esso è finalizzato a evitare che si verifichino rischi di danni.

A tale principio si riconducono tutte le norme in tema di pianificazione ambientale nonché quelle in cui sia prevista l'autorizzazione preventiva per la realizzazione di un'opera o lo svolgimento di un'attività potenzialmente lesiva per l'ambiente.

Esso si differenzia dal principio di precauzione in quanto si applica a situazioni in cui il rischio ambientale è scientificamente provato e conosciuto mentre il secondo presuppone un mero principio di prova scientifica di danni per l'ambiente¹⁵⁰.

c) Il principio di correzione in via prioritaria alla fonte interviene in via sussidiaria, laddove la tutela preventiva non abbia avuto gli esiti previsti, attraverso la ri-

¹⁴⁹ Il principio di precauzione è richiamato altresì in altre fonti, in particolare dell'art. 1 della l. 22 febbraio 2001, n. 36 sull'inquinamento elettromagnetico e dall'art. 107 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, recante il Codice del consumo. Si v. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. comun.*, 2005, 1673ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

¹⁵⁰ Sulla discussione in ordine all'autonomia concettuale del principio di prevenzione dal principio dell'azione preventiva si v. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657.

duzione e l'eliminazione in via prioritaria alla fonte, dell'inquinamento e delle alterazioni ambientali che si siano verificate.

Tale principio non incide, quindi di per sé, sulle procedure di definizione degli standard inquinanti e di autorizzazione dei singoli impianti, ma interviene successivamente, ponendosi a fondamento di eventuali interventi d'urgenza e dei poteri di ordinanza che sia necessario adottare per far fronte a eventi inquinanti verificatisi successivamente.

Esso impone alle amministrazioni di attivarsi per contrastare il danno ambientale il più presto possibile al fine di prevenire l'ampliamento e l'estensione delle conseguenze nocive.

d) Da ultimo, tra i principi dell'azione ambientale, figura anche quello del «chi inquina paga», per il quale dell'eventuale danno ambientale è tenuto a rispondere colui che abbia dato causa all'inquinamento¹⁵¹.

La valenza economica di tale principio che addebita i costi del ripristino ambientale a chi ha determinato l'inquinamento, dovrebbe indurre quest'ultimo a ridurre tale effetto nocivo, così configurando il principio un'importante strumento per la lotta contro l'inquinamento.

Esso è finalizzato pertanto a incentivare le scelte ambientalmente virtuose.

4.5. Il principio di completezza istruttoria.

La realizzazione di un impianto viene a toccare molteplici interessi, i quali tutti devono essere rappresentati e trovare voce nel procedimento.

Un loro corretto bilanciamento presuppone, allora, il pieno rispetto del principio di completezza istruttoria: esso impone un completo e analitico accertamento di tutti i presupposti di fatto e di tutte le posizioni coinvolte mediante un'istruttoria ade-

¹⁵¹ Si veda a riguardo G. LO SCHIAVO, *La Corte di Giustizia e l'interpretazione della direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *R. it. d. publ. Com.*, 2011, 01, 83 ss.

guata all'impianto da realizzare.

Ciò in quanto il presupposto essenziale di efficacia dell'azione dei pubblici poteri è che essa tenga analiticamente conto di tutte le posizioni coinvolte.

Per tale ragione l'amministrazione è tenuta ad accertare anche d'ufficio la corrispondenza al vero dei fatti posti alla sua attenzione, a vagliare tutte le posizioni coinvolte, così da adeguarsi altresì al canone costituzionale di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa: in particolare, è necessario che l'istruttoria che precede l'adozione dell'atto sia quanto più possibile esaustiva e rappresentativa della realtà¹⁵².

Sicché, anche nel settore della produzione energetica da fonti rinnovabili è necessario che l'amministrazione procedente svolga le proprie considerazioni e adotti i propri provvedimenti all'esito di un'istruttoria completa, che dia conto di tutti gli aspetti interessati dalla realizzazione dell'impianto e di tutti i valori in gioco, compresi quelli rappresentati ed espressi dagli enti locali.

4.6. Il principio di imparzialità.

I molteplici interessi connessi alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili devono essere bilanciati correttamente all'esito di un'istruttoria adeguata, che abbia preso coscienza di tutti gli aspetti e le posizioni interessate dall'opera.

Nella prassi, tuttavia, è difficile individuare i criteri attraverso i quali riconoscere la prevalenza dell'una o dell'altra soluzione come migliore: si tratta, infatti, di identificare criteri di prevalenza o di bilanciamento e di coordinamento tra gli interessi ed i beni giuridici in gioco.

Affinché tale bilanciamento sia volto al raggiungimento della soluzione migliore, più idonea a sintetizzare e a rispondere alla pluralità di istanze rappresentate nel corso dell'istruttoria, è necessario che sia garantita l'imparzialità e la trasparenza,

¹⁵² Cfr. TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 7 marzo 2014, n. 271; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 18 febbraio 2013, n. 158; Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2011, n. 4854.

sia da parte dell'amministrazione sia da parte degli organi legittimati sul piano tecnico a individuare le misure più adeguate per conseguire il raggiungimento degli obiettivi di produzione energetica e di tutela ambientale¹⁵³.

Ai sensi di tale principio¹⁵⁴, espresso come noto nell'art. 97 della Carta Costituzionale, l'amministrazione ha il dovere di non effettuare discriminazione tra i soggetti coinvolti nel perseguimento degli interessi affidati alla sua cura. Il principio impone, in particolare, un comportamento attivo volto alla realizzazione di un assetto imparziale dei rapporti conseguenti all'esercizio del potere amministrativo.

L'applicazione di tale principio si traduce nell'inalienabile necessità di parità di trattamento, e quindi del dovere dell'amministrazione di non discriminare le posizioni identiche,¹⁵⁵ nel garantire il contraddittorio, la partecipazione procedimentale e nel compiere una completa istruttoria¹⁵⁶.

4.7. L'obbligo di motivazione.

Tutti i principi sopraesposti trovano completamente e, in certa misura, la garanzia della propria effettività nel principio di buon andamento e, in particolare, nel suo corollario dell'obbligo di motivazione, che trova chiaro fondamento nell'art. 97 Cost. ed espressione generale nell'art. 3 della l. 241/1990, ove si prevede che, salvo per gli atti normativi e quelli a contenuto generale, «1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato [...]. 2. La motivazione

¹⁵³ Cfr. S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1270.

¹⁵⁴ Sul principio di imparzialità si v., tra i molti contributi, M.R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 3 ss.; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2934; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento secondo l'art. 97 della Costituzione*, in *D. disc. Pubbl.*, Torino, 1993; F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, 1 ss.; P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in P. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 195 ss.

¹⁵⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2008, n. 2720 e Cons. Stato, Sez. V, 1 aprile 2009, n. 2070.

¹⁵⁶ Cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 15 dicembre 2009, n. 1295.

deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria»¹⁵⁷.

Tale obbligo si fonda sul generale principio di buon andamento e di buona amministrazione, nonché sui principi di trasparenza e correttezza, ai quali l'Amministrazione deve informare la sua azione¹⁵⁸.

La motivazione costituisce il momento di connessione tra procedimento e provvedimento e deve enunciare le ragioni di fatto e di diritto che giustificano il contenuto dell'atto, al fine di consentire al destinatario la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione ad adottare un dato provvedimento con un dato contenuto¹⁵⁹.

Nell'adozione in ogni provvedimento in materia di fonti energetiche rinnovabili, pertanto, l'amministrazione procedente sarà tenuta a rendere note le motivazioni sottese alla propria decisioni, permettendo eventualmente un successivo controllo della legittimità dell'atto, del bilanciamento degli interessi e del rispetto degli altri principi suesposti da parte dello stesso organo giurisdizionale adito dai soggetti che si ritengono lesi. In tale misura, l'obbligo di motivazione rappresenta una garanzia di effettività degli altri principi nonché una garanzia per gli stessi enti locali, nel momento in cui permette una cognizione delle ragioni per le quali i loro interessi sono stati tutelati o, diversamente, sacrificati a diversi valori ritenuti prevalenti¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Sul principio e sull'obbligo di motivazione si v. A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013; F. CARDARELLI, *Art. 3*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 300 e ss.; G. CORSO, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, Aggiorn., Milano, 2001, 774 e ss.; R. SCARCIGLIA, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1999; G. BERGONZINI, *La motivazione degli atti amministrativi*, Vicenza, 1979; M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXVII, Milano, 1977.

¹⁵⁸ Cfr. Corte Cost., 5 novembre 2010, n. 310; cfr. anche TAR Lazio, Roma, Sez. II, 2 gennaio 2009, n. 1; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 16 novembre 2006, n. 9734.

¹⁵⁹ Cfr. in tal senso Cons. Stato, Sez. III, 3 febbraio 2014, n. 478; TAR Lazio, Roma, Sez. I-ter, 31 gennaio 2011, n. 841; Cons. Stato, Sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4982.

¹⁶⁰ Si v. in tal senso, tra le molte, Cfr. TAR Toscana, 7 aprile 2011, n. 629, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 1067; TAR Puglia, Lecce, Sez. I 11 giugno 2007, n. 2247; TAR Friuli Venezia Giulia, 28 gennaio 2008, n. 90. Si v. anche Cons. Stato, Sez. VI, 2009, n. 6455; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 21 dicembre 2011, n. 1781.

5. Principi e funzioni amministrative nel settore delle energie rinnovabili.

Alla luce dell'analisi svolta nel presente capitolo è evidente come la realizzazione di un impianto di energia da fonti rinnovabili coinvolga una pluralità di funzioni amministrative differenti, di natura sia programmatica e pianificatoria, che autorizzativa e concessoria, attribuite alla competenza di una pluralità di amministrazioni differenti.

È inoltre evidente come tutte tali funzioni debbano essere esercitate nel rispetto dei principi sopra richiamati, i quali divengono centrali negli ulteriori sviluppi della nostra analisi, al fine di verificare quale sia il ruolo degli enti locali nel sistema delle energie rinnovabili e se questo sia conforme ai medesimi.

Siffatti principi e le garanzie che dagli stessi discendono, sia di natura procedimentale che di natura sostanziale, sono fondamentali per il buon agire amministrativo: la qualità delle decisioni e degli equilibri che si verranno a determinare, infatti, sono in buona misura il risultato della qualità dei processi decisionali mediante i quali si giunge alla determinazione conclusiva dell'iter procedimentale.

Ed essi risultano fondamentali anche al fine della tutela degli interessi locali, laddove non solo richiedono il coordinamento tra i diversi livelli di governo, ma altresì impongono un'effettiva considerazione di tutte le istanze rappresentate nell'esercizio di ciascuna funzione, sia essa pianificatoria, programmatica o autorizzativa.

CAPITOLO IV

ENTI LOCALI, PIANIFICAZIONE E LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI

SOMMARIO: 1. Pianificazione energetica e territoriale e localizzazione degli impianti. – 2. La pianificazione energetica. – 2.1. La Strategia Energetica Nazionale (SEN) – 2.2. Il Piano d’Azione Nazionale (PAN) – 2.3. Il Piano Energetico Regionale (PER). – 2.4. Il Piano d’Azione per un’Energia Sostenibile. – 2.5. Il Piano Energetico Comunale. – 3. La pianificazione urbanistica. – 3.1. La pianificazione urbanistica regionale. – 3.2. La pianificazione urbanistica provinciale. – 3.3. La pianificazione urbanistica comunale. – 4. La pianificazione territoriale di settore. – 4.1. Il Piano paesaggistico. – 4.2. Il Piano parco. – 4.3. Le Aree della Rete Natura 2000: SIC, ZPS e ZSC. – 4.4. Il Piano di bacino distrettuale idrografico. – 5. La Valutazione Ambientale Strategica. – 6. Le aree non idonee alla localizzazione degli impianti. – 7. Pianificazione, localizzazione ed enti locali.

1. Pianificazione energetica e territoriale e localizzazione degli impianti.

Il territorio e gli usi dello stesso sono disciplinati da una pluralità di atti di pianificazione e programmazione differenti, attribuiti alla competenza di diverse amministrazioni e volti a comporre la pluralità di interessi che sullo stesso insistono.

Tali atti possono essere di diversa natura e tipologia: da un lato vi sono quelli di programmazione in senso ampio, tra cui rientrano gli atti di distribuzione tra i consociati di risorse ambientali o di beni contingentati; dall'altro vi sono gli atti di pianificazione che incidono e disciplinano l'uso del territorio, all'interno dei quali è possibile distinguere tra piani territoriali urbanistici e piani territoriali di settore¹⁶¹.

¹⁶¹ Sulla pluralità delle forme di pianificazione e sulla distinzione tra i diversi strumenti si v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistica. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010, 223 ss., il quale parla di tutele parallele riservata a soggetti diversi dalle «amministrazioni urbanistiche», ma che concorrono a determinare i possibili usi del territorio con i piani urbanistici, i quali sono tenuti a recepire tale previsioni differenziate. Si v. anche P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Milano, 2003, 124 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1985; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione ur-*

Siffatte funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale presuppongono sempre la composizione e il bilanciamento tra una molteplicità di interessi, pubblici e privati, differenti.

Esse costituiscono espressione della più ampia funzione di «governo del territorio», nell'ambito della quale vi rientrano «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»¹⁶².

Nell'esercizio di tali funzioni possono essere individuate anche le aree ove localizzare o meno gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: l'inserimento di questi nel territorio, infatti, deve rapportarsi con l'insieme degli strumenti urbanistico-territoriali vigenti.

Nel presente capitolo si intende, pertanto, analizzare le diverse funzioni urbanistiche che incidono sulla localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili nonché verificare il ruolo che nel loro esercizio svolgono gli enti locali, anche al fine di verificare il rispetto dei principi – esaminati nel corso del precedente capitolo – che devono governare l'esercizio di tutte le funzioni amministrative in materia.

È chiaro, infatti, che mediante l'esercizio di siffatte competenze è possibile operare, già a monte dei singoli procedimenti autorizzativi, una corretta composizione dei vari interessi economici, sociali, ambientali e strategici che ruotano attorno al settore energetico: con la programmazione energetica si dovrebbe, quindi, intervenire su tutti gli aspetti positivi e negativi tentando di assicurare, oltre che la migliore offerta energetica, anche la mitigazione delle esternalità negative.

banistica, in *Rivista giur. edil.*, 1992; E. PICOZZA, *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, 1983, il quale distingue i contenuti del piano regolatore generale tra: eteronomi, costituiti dal complesso di prescrizioni e vincoli posti da altre amministrazioni o dalla legge; autonomi, ovvero imposti direttamente e autonomamente dall'amministrazione comunale. Sulle funzioni urbanistiche si v. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbansitica*, Milano, 1984.

¹⁶² Cfr. C. Cost., 28 giugno 2004, n. 196. Sulla nozione di governo del territorio si v. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (A cura di), *Op. cit.*, 226; M.A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 2008, 309 ss.; G. PERULLI, *Governare il territorio*, Torino 2009; P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009; M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007; F. SALVIA – F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002.

Per tale ragione si ritiene opportuno esaminare in che misura gli enti locali possano concorrere a realizzare un corretto bilanciamento dei valori del proprio territorio, sia mediante l'esercizio delle competenze loro attribuite che mediante l'eventuale partecipazione nell'esercizio delle funzioni proprie di amministrazioni differenti.

2. La pianificazione energetica.

Prima di analizzare le funzioni più prettamente attinenti al governo del territorio in senso tecnico, può essere utile verificare se gli enti locali abbiano o possano svolgere qualche ruolo nell'ambito delle funzioni di programmazione energetica e di determinazione, a livello nazionale e regionale, delle relative linee di sviluppo, sia a livello politico che infrastrutturale.

Tali politiche, infatti, sono inevitabilmente destinate a tradursi in scelte sempre più puntuali e quindi in infrastrutture e impianti da stanziarsi in determinate parti del territorio.

2.1. La Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Le linee di sviluppo della politica energetica italiana devono essere definite, ai sensi degli artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 93 del 1 giugno 2011 («Attuazione delle direttive 2009/72/Ce, 2009/73/Ce e 2008/92/Ce relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale»), in un documento programmatico denominato Strategia Energetica Nazionale¹⁶³.

¹⁶³ Sul ruolo della programmazione in generale si v. M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 35ss.; M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991. Sulla programmazione energetica in particolare si v. P. CAMPANA, *Il sistema energetico delle fonti rinnovabili tra innovazione e produzione*, Padova, 2013, 12 ss. e F. DE LEONARDIS, *Il ruolo delle energie rinnovabili nella programmazione energetica nazionale*, in G. NAPOLITANO – A. ZOPPINI, *Annuario di diritto dell'energia 2013. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, 131 ss., per il quale la programmazione al giorno d'oggi non avrebbe molta fortuna, poiché apparentemente contraria alle istanze di liberalizzazione del mercato; tanto che anche a

Ai sensi di tale disciplina il Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza Unificata, individua le necessità minime di realizzazione o di ampliamento di impianti di produzione di energia elettrica, di rigassificazione di gas naturale liquefatto, di stoccaggio in sotterraneo di gas naturale e di stoccaggio di prodotti petroliferi, e le relative infrastrutture di trasmissione e di trasporto di energia, anche di interconnessione con l'estero, tenendo conto della loro effettiva realizzabilità nei tempi previsti, al fine di conseguire gli obiettivi di politica energetica nazionale, anche con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione delle direttive comunitarie in materia di energia, e di assicurare adeguata sicurezza, economicità e concorrenza nelle forniture di energia ¹⁶⁴.

Ciò in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della l. 23 agosto 2004, n. 239, ai sensi del quale «gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge».

La strategia deve in seguito essere aggiornata con le stesse modalità, con cadenza almeno biennale in funzione delle esigenze di conseguimento degli obiettivi

livello terminologico si parla di strategia invece che di programmazione. Cfr. anche C. D'ORTA, *La programmazione energetica*, in S. CASSESE (a cura di), *Il governo dell'energia*, Rimini, 1992, 119 ss. e P. TESTORE – G. CATALDI, *L'intervento dei pubblici poteri nel governo della politica energetica*, *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1985, 185 ss. Sulla pianificazione e sulla programmazione sotto il profilo economico si v. V. DEL PUNTA, *Pianificazione e programmazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996.

¹⁶⁴ In precedenza, il primo piano energetico nazionale fu basato sull'art. 2 della l. 393/1975 (Relativa alla localizzazione delle centrali elettronucleari) e fu varato nel 1975, quindi aggiornato nel 1977. Nel 1981 e nel 1985 ne furono poi varati altri due, mentre l'ultimo fu approvato nel 1988 e attuato con la legge 9 gennaio 1991, n. 9 («Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali») e l. 9 gennaio 1991 n. 10 («Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia»). Il legislatore torna poi a parlare di pianificazione solo con l'art. 7 del d.l. 112/2008, convertito nella l. 133/2008 il quale attribuiva al governo il compito di definire una Strategia energetica nazionale, quale strumento di indirizzo e programmazione a carattere generale della politica energetica; la norma veniva tuttavia abrogata con il d.l. 34/2011, conseguente all'incidente giapponese di Fukushima e al generale ripensamento sul nucleare. Anche il successivo art. 5 della l. n. 75 del 26 maggio 2011, di conversione del predetto d.l. 34/2011, che a sua volta riproponeva la Strategia Energetica Nazionale, veniva abrogato per effetto del referendum del 12 e 13 giugno 2011, reso esecutivo con d.p.r. n. 114/2011.

suindicati, tenendo conto dell'effettiva evoluzione della domanda di energia, dell'integrazione del sistema energetico italiano nel mercato interno dell'energia e dell'effettivo grado di avanzamento della realizzazione delle infrastrutture individuate.

Gli impianti e le infrastrutture individuati con tale strategia sono dichiarati di pubblica utilità, nonché urgenti e indifferibili e ad essi deve essere data la massima priorità, negli adempimenti e nelle valutazioni di propria competenza, da tutte le amministrazioni interessate.

Mediante la strategia energetica vengono definite le scelte di politica energetica e si impongono determinati adempimenti alle amministrazioni coinvolte quindi anche agli enti locali, i quali risulteranno certamente interessati a far valere le proprie valutazioni nella definizione di tale strategia.

La partecipazione degli enti locali, tuttavia, è limitata all'intesa che deve essere espressa in sede di Conferenza Unificata, che ad avviso della stessa Corte Costituzionale non può essere disattesa né pretermessa dall'Amministrazione statale¹⁶⁵. D'altra parte, è evidente come agli enti territoriali non possa essere riconosciuto un ruolo più incisivo, in quanto la definizione della politica energetica non può che essere rimessa allo Stato, quale unico livello amministrativo in grado di avere cognizione complessiva del fabbisogno energetico nazionale e delle scelte e degli interventi che devono essere adottati per farvi fronte¹⁶⁶.

Gli interessi degli enti territoriali possono quindi essere fatti valere unicamente mediante le raccomandazioni che devono essere espresse nell'ambito della Confe-

¹⁶⁵ Cfr. C. Cost., 15 marzo 2013, n. 39, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, dell'art. 61, comma 3, del decreto legge 5/2012 (c.d. decreto semplificazioni) per contrasto con gli artt. 117 e 120 Cost., per violazione del riparto di competenze e del principio di leale collaborazione (il quale deve essere rispettato dallo Stato anche nell'esercizio dei poteri sostitutivi). L'art. 61, comma 3, del decreto legge 5/2012 prevedeva la possibilità per lo Stato di emanare un atto sulle materie di competenza concorrente con le Regioni anche senza l'intesa con i Governatori, a due condizioni: che fossero scaduti da 60 giorni i termini per l'intesa e che a richiedere l'atto fossero «gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali», o la necessità di «evitare un grave danno all'Erario».

¹⁶⁶ Cfr. C. Cost., 14 ottobre 2005, n. 383, ad avviso della quale, da un lato, è ragionevole affidare allo Stato le funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale, «al fine di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario», dall'altro, è sempre necessario assicurare che l'esercizio unitario a livello statale di tali funzioni sia preceduta dall'intesa in sede di Conferenza unificata.

renza e che saranno poi vincolati per lo Stato, con tutti i limiti che tale istituto comporta.

Attualmente, con il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 8 marzo 2013, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è stata adottata la Strategia Energetica Nazionale, la quale traccia le linee guida volte ad assicurare un'energia più competitiva e sostenibile al Paese. In particolare, la politica energetica nazionale mira al raggiungimento degli obiettivi europei e all'abbattimento dei costi energetici che gravano su famiglie e imprese nonché a garantire uno sviluppo sostenibile e una maggior sicurezza negli approvvigionamenti energetici¹⁶⁷.

La Strategia è stata adottata previo parere positivo della Conferenza Unificata, reso nella seduta del 6 dicembre 2012¹⁶⁸, nell'ambito del quale è stato evidenziato come dall'esperienza maturata in sede di rilascio di autorizzazioni per impianti a fonti energetiche rinnovabili siano emerse criticità legate anche alla compatibilità delle fonti rinnovabili con le esigenze di tutela delle peculiarità paesaggistico-ambientale del territorio (in particolare con riferimento all'elevato consumo di suolo agricolo da destinarsi a campi fotovoltaici), le quali rendono urgente l'introduzione di un metodo condiviso che consenta di pesare i costi e benefici delle fonti rinnovabili. Ad avviso della conferenza unificata, pertanto, è necessaria e condivisibile «l'introduzione dell'analisi costi benefici» mentre «si rimarca la necessità di sciogliere il nodo - tuttora irrisolto - dei costi ambientali per poter consentire una congiunta valutazione della sostenibilità ambientale di quell'economica di opere necessariamente importanti sul territorio».

Tali osservazioni sono poi state riprese nella Strategia Energetica Nazionale la quale richiede forme di bilanciamento tra i diversi interessi e di coordinazione tra i

¹⁶⁷ Per il raggiungimento di tali obiettivi vengono previste sette priorità d'azione, quali la promozione dell'efficienza energetica, la promozione del mercato del gas, promuovendo per l'Italia ruolo di principale di hub sud-europeo, lo sviluppo delle energie rinnovabili, lo sviluppo del mercato elettrico, la ristrutturazione della raffinazione delle reti di distribuzione dei carburanti, lo sviluppo della produzione nazionale di idrocarburi, la modernizzazione del sistema di governanti.

¹⁶⁸ Cfr. Conferenza Unificata, parere *ex art.* 9, comma 3, d.lgs. 281/1997, n. 143 del 6 dicembre 2012.

diversi enti competenti. Nella parte sulla modernizzazione del sistema di Governance si prevede, in particolare, un «coordinamento [...] tra Stato, Regioni ed Enti locali [...], con l'obiettivo di offrire un quadro di regole certe e una significativa semplificazione e accelerazione delle procedure autorizzative»¹⁶⁹.

Di conseguenza, gli enti locali possono far valere i propri interessi nell'ambito del procedimento di formazione della SEN solo in sede di Conferenza Unificata, con tutti i limiti che da ciò ne consegue, mentre, ad avviso della stessa Strategia energetica nazionale, il momento procedimentale ove gli stessi devono essere assolutamente coinvolti è quello dei singoli procedimenti amministrativi di natura autorizzativa, ove la loro partecipazione viene ritenuta fondamentale.

2.2. Il Piano d'Azione Nazionale (PAN).

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2009/28/CE, ogni Stato membro deve adottare un Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili, il quale deve fissare gli obiettivi da raggiungere a livello energetico, sulla base di un modello predisposto dalla Commissione europea.

Il piano, in particolare, deve fissare gli obiettivi nazionali per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel settore dei trasporti, dell'elettricità e del riscaldamento e raffreddamento nel 2020, tenendo conto degli effetti di altre misure politiche relative all'efficienza energetica sul consumo finale di energia, e le misure appropriate da adottare in relazione: a) alla cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali; b) ai trasferimenti statistici o ai progetti comuni pianificati; c) alle politiche nazionali per lo sviluppo delle risorse della biomassa esistenti e per lo sfruttamento di

¹⁶⁹ La SEN prevede un rafforzamento della funzione di pianificazione preventiva, nella quale un ruolo non potrà essere negato anche agli enti locali. Con riferimento ai rapporti tra Stato, Regioni e autonomie territoriali, infatti, «si ritiene opportuno affrontare la questione del coinvolgimento dei territori nelle scelte che riguardano gli insediamenti energetici. Tale questione è anche dibattuta a livello europeo, nella proposta di Regolamento sulle infrastrutture energetiche di interesse europeo, nella quale si prevede di introdurre, sulla base dell'esperienza dei Paesi nordeuropei, l'istituto del "dibattito pubblico" al fine di promuovere, prima dell'avvio del procedimento autorizzativo, la condivisione delle finalità e delle caratteristiche dell'infrastruttura o dell'impianto da realizzare, in modo da favorire l'inserimento dell'opera nel territorio e nel contesto economico-sociale».

nuove risorse della biomassa per usi diversi; d) alle procedure amministrative e alle specifiche tecniche; e) all'informazione e la formazione; f) alle garanzie di origine; g) all'accesso e al funzionamento delle reti; h) alla sostenibilità di biocarburanti e bioliquidi.

Il PAN italiano è stato approvato l'11 giugno 2010 e trasmesso alla Commissione europea il 28 luglio 2010, in seguito anche al parere favorevole reso della Conferenza Unificata, nell'ambito della quale è stata segnalata la necessità di un maggior coinvolgimento degli enti territoriali nella sua definizione, in particolare con gli enti «sub regionali»¹⁷⁰.

Il Piano si limita tuttavia a recepire le indicazioni di diritto europeo senza prevedere concrete linee di sviluppo e senza colmare gli spazi lasciati alla discrezionalità di ogni Stato membro con decisioni vincolanti di politica energetica¹⁷¹. Il piano individua gli obiettivi da raggiungere ma non individua le misure da adottare; lo stesso PAN, infatti, evidenzia come «solo in seguito alla precisa determinazione degli strumenti di attuazione potranno essere condotte valutazioni [...] accurate».

Sarà allora nella fase attuativa, nell'ambito dei singoli interventi che dovranno essere realizzati, che dovrà essere garantita la partecipazione degli enti locali, in conformità al principio di leale collaborazione così come previsto dallo stesso PAN, laddove riconosce come «Fondamentali risultano il coinvolgimento e il coordinamento tra le varie amministrazioni ed enti locali, nonché la diffusione delle informazioni».

¹⁷⁰ Cfr. Conferenza Unificata, Parere n. 55/CU dell' 8 luglio 2010, reso ex art. 9, comma 2, del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nell'ambito del quale sono state evidenziate le criticità attinenti al percorso attuativo del Piano, in quanto «appare troppo debole e lacunoso il raccordo con i livelli amministrativi sottostanti quello regionale». Per la Conferenza, invece, è fondamentale e condizionante il processo di attuazione, specie per quanto riguarda azioni che intercettano le competenze dei Comuni e la loro potestà di governo del territorio e regolamentare, anche in virtù dell'adeguamento e dell'azione di strumenti e norme innovati.

¹⁷¹ Cfr. F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 149, per cui il maggior difetto del PAN italiano, almeno finora, sia dato dal suo «limitarsi a recepire gli obiettivi che vengono indicati dal diritto europeo rinunciando ad esercitare le proprie prerogative». Il Piano, in particolare, prevede che entro il 2012 le rinnovabili soddisfino il 10,14% del consumo energetico associato ai trasporti, anche attraverso i biocarburanti; il 26,39% dei consumi elettrici; il 17,9% dei consumi di climatizzazione.

2.3. Il Piano Energetico Regionale (PER).

Le regioni programmano, indirizzano ed armonizzano nel proprio territorio gli interventi strategici in tema di energia mediante il Piano Energetico Regionale (PER)¹⁷², documento tecnico nei contenuti e politico nelle scelte e nelle priorità assegnate agli interventi, che trova fondamento nell'art. 5 della l. 9 gennaio 1991, n.10¹⁷³.

Un forte impulso a predisporre adeguate politiche energetiche a livello regionale è stato poi impresso dai profondi mutamenti intervenuti nella normativa del settore energetico e, in particolare, nell'evoluzione delle politiche di decentramento che con gli artt. 30 e 31 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, hanno trasferito alle regioni e agli enti locali funzioni e competenze in materia ambientale ed energetica¹⁷⁴.

Nell'ambito di tale quadro normativo nazionale le regioni hanno quindi adottato proprie discipline normative, volte a regolare la pianificazione in materia energetica, con particolare riferimento all'uso razionale dell'energia, al contenimento del

¹⁷² A riguardo si v. C. TOSOLINI, *Regioni ordinarie ed energia elettrica il ruolo della legislazione*, in D. FLORENZANO – S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra stato e regioni*, Trento, 2009, 117 ss.; V. PIERGIGLI, *Le regioni e gli enti locali nella determinazione della politica energetica, procedure di programmazione e tecniche di partecipazione*, in *Dir. Regione*, 1989, 731 ss.; P. DELL'ANNO, *Programmazione: i piani energetici tra stato e regioni*, in *Rass. giur. en. el.*, 1985, 863 ss.

¹⁷³ Ai sensi dell'art. 5 della l. 9 gennaio 1991, n. 10 («Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia») le regioni e le province autonome devono, sentiti gli enti locali, predisporre rispettivamente un piano regionale o provinciale relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia che contenga: a) il bilancio energetico regionale o provinciale; b) l'individuazione dei bacini energetici territoriali; c) la localizzazione e la realizzazione degli impianti di teleriscaldamento; d) l'individuazione delle risorse finanziarie da destinare alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia; e) la destinazione delle risorse finanziarie, secondo un ordine di priorità relativo alla quantità percentuale e assoluta di energia risparmiata, per gli interventi, di risparmio energetico; f) la formulazione di obiettivi secondo priorità di intervento; g) le procedure per l'individuazione e la localizzazione di impianti per la produzione di energia fino a dieci megawatt elettrici per impianti installati al servizio dei settori industriale, agricolo, terziario, civile e residenziale, nonché per gli impianti idroelettrici.

¹⁷⁴ Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 in materia di «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, elenca le competenze riservate allo Stato e quelle riservate alla Regione in materia di energia istituendo l'obbligo esclusivo per le regioni di dotarsi di un Piano Energetico Regionale, senza che sia previsto – diversamente quindi dalla previsione della l. 10/1991 – un potere dello Stato di supplire all'eventuale carenza legislativa della regione.

consumo energetico e alla riduzione dei gas serra mediante la valorizzazione e l'incentivazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia¹⁷⁵.

Tali piani costituiscono di conseguenza strumenti di programmazione con i quali le Regioni e le Province autonome individuano gli obiettivi, i parametri e gli indicatori di qualità in termini di produzione, trasporto e distribuzione di energia. Essi sono normalmente predisposti con provvedimento amministrativo dall'organo esecutivo delle Regioni e sottoposti all'approvazione dei rispettivi Consigli regionali. In ragione dei vari aspetti di natura ambientale che devono essere considerati da tali piani questi vengono sempre più frequentemente denominati quali Piani Energetici Ambientali Regionali (PEAR).

Le discipline regionali prevedono la partecipazione, nella formazione dei piani energetici, di province e i comuni, i quali saranno poi tenuti a garantirne anche la piena attuazione: le province, in particolare, sono tenute a provvedere, attraverso l'adozione di piani e programmi di intervento, all'attuazione della pianificazione regionale anche mediante rilascio dei titoli abilitativi; mentre i comuni sono tenuti ad adottare specifici piani e programmi al fine di promuovere l'utilizzo di fonti rinnovabili di energia, nell'esercizio della potestà pianificatoria generale¹⁷⁶.

Tali previsioni confermano come la programmazione energetica sia espressamente tesa a favorire forme di approccio integrato, prevedendo la stipula di intese con lo Stato, al fine di assicurare il coordinamento tra politiche energetiche regionale e quella nazionale, nonché con gli interessi degli enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza leale collaborazione.

Gli enti locali, pertanto, potranno intervenire nell'ambito di tali forme di pianificazione regionale al fine di far valere i propri interessi e così intervenire, a monte, sulla localizzazione di possibili impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio regionale, in piena aderenza al principio di leale collabora-

¹⁷⁵ Cfr., tra le altre, l.r. Emilia Romagna, 23 dicembre 2004, n. 26; l.r. Veneto, 27 dicembre 2000, n. 25; l.r. Lombardia, 12 dicembre 2003, n. 26; l.r. Piemonte, 7 ottobre 2002, n. 23; L.r. Toscana, 19 marzo 2007, n. 14; l.r. Liguria 29 maggio 2007, n. 22; l.r. Valle d'Aosta 1 agosto 2012, n. 26; l.r. Abruzzo 16 settembre 1998 n. 80; l.r. Puglia, 24 settembre 2012, n. 25.

¹⁷⁶ Cfr. C. TOSOLINI, *Op. cit.*, 118.

zione. Si tratta, tuttavia, di una forma di partecipazione meramente procedimentale, che non garantisce la condivisione delle osservazioni degli enti locali, ai quali saranno riconoscibili maggiori margini di autonomia unicamente nella fase attuativa, pur sempre nell'ambito delle previsioni regionali e con i limiti conseguenti.

2.4. Il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile.

Un particolare strumento programmatico riconosciuto agli enti locali in materia di energie rinnovabili è previsto dal «Patto dei Sindaci» (v. *supra* cap. II).

Il 29 gennaio 2008, infatti, in occasione della Settimana Europea dell'Energia sostenibile, la Commissione Europea ha lanciato il «Patto dei Sindaci – Covenant of Mayors» con lo scopo di coinvolgere le comunità locali ad impegnarsi in iniziative per ridurre nella città le emissioni di CO₂ del 20% attraverso l'attuazione di un Piano d'Azione che preveda tempi di realizzazione, risorse umane dedicate, monitoraggio, informazione ed educazione.

I firmatari del Patto dei sindaci si sono impegnati a sviluppare un Piano d'azione per l'energia sostenibile (PAES) entro l'anno successivo alla data di adesione all'iniziativa, il quale deve essere approvato dal consiglio comunale e delineare le attività e le misure previste dai firmatari allo scopo di tener fede agli impegni, con i corrispondenti tempi e responsabilità assegnate. In seguito all'approvazione da parte del consiglio comunale, i SEAP devono essere inoltrati entro un anno dalla firma del Patto.

Il Piano rappresenta un documento chiave volto a dimostrare in che modo l'amministrazione comunale intende raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica entro il 2020. Poiché l'impegno del Patto interessa l'intera area geografica della città, il Piano d'azione deve includere azioni concernenti sia il settore pubblico sia quello privato.

I Piani dovrebbero includere, tra gli altri, i seguenti settori: ambiente urbanizzato; infrastrutture urbane; pianificazione urbana e territoriale; fonti di energia rinnovabile decentrate; politiche per il trasporto pubblico e privato e mobilità urbana. In

particolare, siccome il Patto dei Sindaci concerne azioni a livello locale che rientrino nelle competenze dei governi locali, gli stessi sono tenuti ad adoperarsi in molte, se non tutte, le loro aree di attività, in veste di: consumatori e fornitori di servizi; pianificatori, sviluppatori e regolatori; consiglieri e modelli di comportamento; produttori e fornitori.

Le autorità locali dovranno altresì garantire le risorse necessarie all'attuazione delle attività previste nei loro Piani di azione. La Commissione Europea ha identificato nelle Province i soggetti che saranno eventualmente tenuti, in qualità di Strutture di Supporto, ad assistere i Comuni che per le loro dimensioni non abbiano le risorse per ottemperare agli obblighi dell'adesione al Patto dei Sindaci, quali gli inventari delle emissioni e la predisposizione di piani di azione per la sostenibilità.

Mediante tale istituto i comuni potranno pertanto intervenire direttamente nel settore energetico, delineando le proprie strategie di sviluppo e vincolandosi alla realizzazione di taluni interventi. Ciò tuttavia pur sempre nel rispetto e nell'ambito delle altre previsioni e prescrizioni vigenti.

2.5. Il Piano Energetico Comunale.

Ai sensi dell'art. 5, comma 5, della l. 9 gennaio 1991, n. 10, i piani regolatori generali dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti devono prevedere uno specifico piano relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia¹⁷⁷.

Si tratta di uno specifico strumento di pianificazione sull'uso delle fonti di energia rinnovabile, che deve coordinarsi con le prescrizioni del piano energetico regionale, volto a promuovere il risparmio energetico attraverso l'utilizzo razionale

¹⁷⁷ Tale prescrizione viene ribadita dal d.m. 27 luglio 2005, recante il regolamento di attuazione della l. 10/1991, il quale prevede, per i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, l'individuazione e la localizzazione di fonti rinnovabili di energia presenti o ipotizzabili sul territorio comunale. Sul punto si veda C. PETTERUTTI, *Le competenze delle regioni in materia di energia*, in V. PEPE (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, Napoli, 2008, 69 e ss.

dell'energia, a valorizzare le risorse locali privilegiando quelle rinnovabili¹⁷⁸ e a mitigare gli impatti ambientali determinati dalla produzione e dall'uso dell'energia.

Il piano è lo strumento operativo del PAES che, ottimizzando le risorse energetiche e ambientali del territorio, attiva un processo di programmazione a breve, medio e lungo termine, delle azioni da sviluppare.

Esso è volto a garantire che lo sviluppo urbanistico del territorio avvenga nel rispetto della sua morfologia e in funzione della disponibilità energetica nonché della reperibilità delle risorse energetiche presenti sul territorio, in un'ottica che sia quella della tutela ambientale e di attuazione dello sviluppo sostenibile: esso, pertanto, da un lato, deve garantire l'equilibrio del bilancio energetico attraverso l'individuazione e la differenziazione delle fonti di energia; dall'altro, deve garantire la conservazione dello sviluppo delle fonti energetiche in un'ottica di economicità di fruizione.

L'art. 5 della l. 10/1991 lega, inoltre, il piano energetico comunale al piano regolatore: del primo si dovrà infatti tenere conto in sede di pianificazione del territorio comunale. Il piano energetico comunale può essere considerato, quindi, un piano settoriale autonomo che dovrà essere rispettato dal comune stesso nella definizione delle prescrizioni del piano regolatore generale¹⁷⁹

Esso costituisce pertanto un importante strumento mediante il quale i comuni possono intervenire nel settore delle energie rinnovabili al fine di far valere i propri interessi e definire le linee di sviluppo della propria comunità e del proprio territorio, favorendo o meno la localizzazione di impianti nello stesso o, comunque, precostituendo discipline giuridiche da far valere successivamente nell'ambito di successivi procedimenti, anche di competenza di amministrazioni diverse.

¹⁷⁸ Come chiarito dal TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 12 gennaio 2011, n. 32, la realizzazione di un impianto eolico sul territorio comunale non potrebbe in ogni caso essere mai condizionato alla preventiva approvazione del piano energetico comunale.

¹⁷⁹ Cfr. G. COLOMBO – F. PAGANO – M. ROSSETTI, *Manuale di urbanistica*, Milano, 2001, 778 ss., per i quali «la pianificazione energetica e quella urbanistica debbono sempre interagire, affinché le scelte di ciascuna siano compatibili e coerenti con la scelta dell'altra». Cfr. anche P. CARNEVALE, *Il ruolo degli enti pubblici territoriali per la migliore e più incisiva utilizzazione delle fonti rinnovabili di energia e di quelle assimilate*, in *Trib. Amm. Reg.*, 1993, II, 6, 81 ss.

3. La pianificazione urbanistica.

Dopo aver analizzato il possibile ruolo degli enti locali nell'ambito delle funzioni di pianificazione e programmazione energetica, passiamo a verificare la loro posizione e le loro competenze nell'ambito delle funzioni di pianificazione urbanistica.

La localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica nel territorio, infatti, deve avvenire – con le precisazioni che saranno svolte successivamente – nel rispetto delle diverse prescrizioni urbanistiche vigenti.

La pianificazione urbanistica può distinguersi in pianificazione generale e in pianificazione settoriale: in questo paragrafo intendiamo analizzare il ruolo degli enti locali nell'ambito del sistema di pianificazione generale, quale sistema diretto a disciplinare in via generale le trasformazioni che possono essere operate sul territorio, mediante la composizione della molteplicità di differenti interessi su questi insistenti¹⁸⁰.

La funzione urbanistica è un'attività amministrativa discrezionale rimessa alla competenza di più amministrazioni, tra le quali un ruolo fondamentale è riconosciuto agli stessi enti locali territoriali.

Il sistema di pianificazione urbanistica si compone di una pluralità di piani differenti e si caratterizza per una «sequenza gradualistica»¹⁸¹ che va da piani di area vasta e di coordinamento a piani via via più specifici e concreti, in un sistema detto di «pianificazione a cascata»¹⁸². I diversi livelli di pianificazione urbanistica generale,

¹⁸⁰ Per M. PACELLI, *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milano, 1969, 18, la pianificazione urbanistica è volta a disciplinare «l'assetto territoriale della convivenza». Cfr. anche P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, cit., 33. Per G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano 2010, 2, il diritto urbanistico è la disciplina giuridica dell'insediamento dell'uomo sul territorio, finalizzata a consentire la realizzazione, organica e coordinata, di tutto quanto costituisce la città. Cfr. altresì I. DI LORENZO, *Diritto urbanistico*, Torino, 1973, 3 e M. BREGANZE, *Verso un ritorno dell'urbanistica come disciplina come disciplina dell'Urbs?*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1997, III, 333 ss.

¹⁸¹ Cfr. F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008, 32.

¹⁸² Cfr. G. ORSONI, *Disciplina urbanistica*, Padova, 1988. Per S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., 57, il sistema della pianificazione a cascata sarebbe inutilizzabile e non si sarebbe

poi, sono come noto legati tra loro da una relazione di gerarchia, in virtù della quale il piano collocato in posizione subordinata sarà tenuto a rispettare le prescrizioni di tutti quelli sovraordinati.

Nei successivi paragrafi si tenterà di verificare, pertanto, quale sia il ruolo degli enti locali nell'ambito di tale sistema, analizzando sia le modalità – ove presenti – mediante le quali essi possono intervenire nei procedimenti di competenza di amministrazioni differenti, sia i margini di scelta riconosciuti ai medesimi nell'esercizio delle loro competenze.

Nello svolgere tale analisi, tuttavia, è necessario ricordare da subito come l'incisività del potere di pianificazione urbanistica debba coordinarsi con l'effetto derogatorio riconosciuto all'autorizzazione unica dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003, il quale prevede espressamente come essa costituisca, «ove occorra, variante allo strumento urbanistico» e come «Gli impianti [...] possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici»¹⁸³.

Del pari, è necessario evidenziare da subito come tale previsione non renda del tutto irrilevante la nostra analisi, in quanto un'attenta e ponderata pianificazione urbanistica, che tenga conto delle peculiarità e della morfologia del territorio, che sia fondata su decisioni motivate, avrà maggior peso e dovrà essere considerata più attentamente nell'ambito di ciascun procedimento autorizzativo, potendo giungere anche a precludere il rilascio dell'autorizzazione e l'esercizio del potere di variante urbanistica riconosciuto all'amministrazione precedente.

La stessa giurisprudenza amministrativa, infatti, ha evidenziato come non possa in astratto essere preclusa all'Amministrazione comunale la facoltà di porre restrizioni all'installazione di impianti per la produzione di energia sul territorio, purché si tratti, ai fini della loro stessa legittimità, di limitazioni puntuali, adeguatamente giusti-

mai realizzato a causa della mancata adozione dei piani di vertice statali nonché da piani di lottizzazione di iniziativa privata al posto dei piani particolareggiati.

¹⁸³ La natura di variante urbanistica è confermata dalla giurisprudenza amministrativa: tra i più recenti si v. Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2014, n. 1180; TAR Toscana, Sez. II, 07 aprile 2011, n. 629; TAR Marche, Ancora, Sez. I, 09 gennaio 2013, n. 12; Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2010, n. 919.

ificate dalla peculiarità della situazione, «dovendosi in generale presumere l'idoneità a ricevere tali impianti dell'intero territorio comunale, in disparte le aree sottoposte a vincoli paesaggistici o equivalenti»¹⁸⁴.

E le prescrizioni urbanistiche devono sempre e in ogni caso essere considerate e valutate, e possono essere superate unicamente a seguito di un'attenta ponderazione dei diversi interessi e valori in gioco, che si fondi su un'istruttoria completa e congrua e in forza di una decisione adeguatamente motivata¹⁸⁵.

Inoltre, le prescrizioni del piano urbanistico comunale possono essere prese a riferimento dalle stesse regioni nell'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione degli impianti ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003 ove adeguatamente motivate e tali da rappresentare valori degni di tutela (v. *infra*).

Sicché, nonostante il disposto dell'art. 12, comma 3, del citato d.lgs. 387/2003, risulta pur sempre fondamentale un'attenta attività di pianificazione urbanistica, volta a tutelare nel migliore modo possibile gli interessi delle collettività di riferimento.

3.1. La pianificazione urbanistica regionale.

L'art. 5 della l. 17 agosto 1942, n. 1150 («Legge urbanistica») individua, quale strumento di indirizzo generale della politica del territorio regionale, il piano territoriale di coordinamento (P.T.C.), la cui adozione è rimessa alla discrezionalità di

¹⁸⁴ TAR Veneto, Venezia, Sez. II, 14 dicembre 2011, n. 1827. Cfr. anche TAR Toscana, Sez. II, 7 aprile 2011, n. 629, ad avviso del quale il diniego frapposto dall'amministrazione procedente sulla sola base del divieto posto dallo strumento urbanistico può essere ritenuto legittimo ove specificatamente motivato in ordine al mancato esercizio dei poteri di variante urbanistica ex art. 12 d.lg. n. 387/2003. Cfr. anche TAR Basilicata, Sez. I, 15 marzo 2014, n. 189.

¹⁸⁵ Cfr. TAR Toscana, Sez. I, 27 settembre 2011, n. 1422 e TAR Piemonte, Sez. I, 15 febbraio 2012, n. 237, ad avviso del quale l'art. 12, comma 3, del d.lgs. 387/2003, «non autorizza a ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili consentano semplicemente di "azzerare" le scelte programmatiche degli enti locali, dovendo le stesse essere comunque prese in considerazione e ponderate» nella fase autorizzativa.

ciascuna regione¹⁸⁶.

Esso ha «lo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale» (art. 6) e deve fornire le direttive relative alle zone da riservare a speciali destinazioni o soggette a speciali vincoli o limitazioni e alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o di impianti di particolare natura o importanza¹⁸⁷.

Quanto al procedimento di emanazione, è lo stesso comma terzo dell'articolo 5 della legge urbanistica a imporre che il PCT sia elaborato d'intesa con le amministrazioni interessate e poi approvato con decreto del presidente della giunta regionale.

Nell'ambito di tale procedimento anche gli enti locali, quali amministrazioni interessate, potranno far valere le proprie valutazioni e gli interessi relativi al proprio territorio, altresì con riferimento all'eventuale localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile¹⁸⁸.

La specifica configurazione di tale piano, la sua efficacia e il procedimento di sua adozione e approvazione si differenzia, poi, da regione a regione, a seconda delle diverse discipline normative adottate.

Resta in ogni caso fermo che, anche in aderenza al principio generale di leale

¹⁸⁶ Cfr. I. DI LORENZO, *Op. cit.*, 123; G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 710; N. ASSINI – P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, 199.

¹⁸⁷ E' stata molto discussa l'efficacia del piano: per alcuni le direttive sarebbero tendenzialmente condizionanti nei confronti delle previsioni urbanistiche sottostanti (P. MAZZONI, *Diritto Urbanistico*, 1990, 165), per altri esse sarebbero obbligatorie (G.C. MENGOLI, *op. cit.*, 59), per altri ancora tendenzialmente più vincolanti rispetto alle normali direttive (N. ASSINI-P. MANTINI, *Op. cit.*, 199), oppure tanto più vincolanti quanto più specifiche (G. MORBIDELLI, *Op. cit.*, 712), se non condizionante con facoltà del comune di discostarsene motivando (G. PAGLIARI, *Op. cit.*, 42). Per la giurisprudenza amministrativa il PTC «formula direttive a carattere vincolante alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici o nell'adeguamento di quelli vigenti» (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 14 ottobre 2013, n. 4617; TAR Marche, Ancona, Sez. I, 28 settembre 2012, n. 629; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 7 maggio 2012, n. 4081; Cons. Stato, Sez. IV, 1 dicembre 2011, n. 6349). Ad ogni modo, è evidente che l'efficacia di tale livello di pianificazione non possa che rapportarsi anche alle previsioni normative in materia urbanistica dettate da ciascuna regione.

¹⁸⁸ I Comuni non solo possono ma sono tenuti in conformità al principio di leale collaborazione, che deve informare di sé il rapporto fra i diversi enti territoriali anche in materia di pianificazione urbanistica, a intervenire nella sede competente per far valere le proprie ragioni non potendo successivamente approvare il proprio piano disattendendo le prescrizioni del piano regionale (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 2 ottobre 2012, n. 2450). Sul dovere di leale collaborazioni in sede urbanistica si veda anche TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 21 ottobre 2011, n. 1447 e TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 28 ottobre 2010, n. 21851.

collaborazione, al di là di quelle che possono essere le singole differenze procedurali, deve sempre essere assicurato il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate, in particolare di quelle locali, sulle quali andrà poi a gravare l'attuazione specifica delle prescrizioni regionali.

3.2. La pianificazione urbanistica provinciale.

Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», c.d. TUEL) l'amministrazione provinciale è tenuta ad adottare il Piano Territoriale di Coordinamento, piano di area media, volto a coordinare le diverse previsioni urbanistiche, anche settoriale, e quindi a superare i problemi derivanti dalla presenza sul territorio di una pluralità di amministrazioni differenti¹⁸⁹.

Il piano determina indirizzi generali di assetto del territorio, in particolare in relazione alla difesa del suolo ed al regime delle acque, alle infrastrutture e alle aree di protezione naturalistica.

Esso deve indicare:

- le diverse destinazioni del territorio;
- la localizzazione di massima delle infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologia ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque.

Le modalità di approvazione sono delineate dalle diverse normative regionali, le quali devono prevedere la partecipazione dei comuni e l'accertamento regionale

¹⁸⁹ Sulla pianificazione provinciale si v. P. URBANI, Il ruolo della provincia nella recente legislazione statale e nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana n. 1/2005, in Riv. giur. urb., 2005, 574 ss.; B. GIULIANI, Quale dimensione per il piano territoriale di coordinamento, in Foro it., 2000,1, 168 ss.; A.R. TASSONE, I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali, in Riv. giur. urb., 2000, 553 ss.; F.C. RAMPULLA – A. SEMERARO, La pianificazione provinciale tra legge statale e legislazione regionale, in Riv. giur. urb., 1998, 49 ss.

della conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio economica e territoriale.

Il piano ha natura vincolante, tanto che i comuni saranno tenuti, in seguito, a conformarsi al piano provinciale, il quale diviene il parametro di riferimento essenziale nel delimitare l'ambito di apprezzamento discrezionale della pianificazione comunale rispetto alle varie opzioni di sviluppo e conservazione del territorio. Per la dottrina non si tratta, tuttavia, di un piano totalmente vincolante, ma di un piano di indirizzo rispetto al quale i piani comunali non si possono porre in contrasto; per la giurisprudenza amministrativa, invece, sarebbe necessario distinguere, con riferimento alle diverse previsioni, tra quelle vincolate e quelle di indirizzo¹⁹⁰.

Tale rilevanza è ribadita dall'art. 57 del d.lgs. 112/1998, che lo individua quale strumento di convergenza di tutte le discipline territoriali espresse nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti¹⁹¹. La norma mira, con tale piano, a ricondurre a unità la pluralità di strumenti di disciplina degli interessi differenziati¹⁹².

Il Piano di coordinamento provinciale è ora altresì destinato a confluire tra le competenze attribuite alle istituende città metropolitane, laddove previste, le quali so-

¹⁹⁰ Cfr. TRGA Trento, Sez. I, 6 aprile 2011, n. 105; TAR Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 26 ottobre 2009, n. 692; TAR Lombardia Milano, Sez. II, 9 settembre 2009, n. 4616, il quale distingue tra prescrizioni indirette e non vincolate e prescrizioni dirette e vincolanti. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493. In dottrina cfr. G. PAGLIARI, *op. cit.*, 46.

¹⁹¹ L'art. 57 del d.lgs. 112/1998 impone alle Regioni di prevedere che il piano territoriale di coordinamento assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori di protezione della natura, previo raggiungimento di intesa con le amministrazioni anche statali competenti; se l'intesa non viene raggiunta i piani settoriali conservano il valore e gli effetti loro propri in base alla normativa regionale e nazionale.

¹⁹² Sul valore delle previsioni provinciali cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., 229, il quale distingue tra una lettura di minore impatto, secondo la quale le previsioni provinciali recepirebbero le previsioni dei piani territoriali, i quali continuerebbero comunque ad esistere nella loro individualità, da una di maggiore impatto, secondo la quale le previsioni provinciali sarebbero totalmente fungibili con quelle settoriali, piani che cesserebbero di esistere in seguito al recepimento a livello provinciale. Per l'Autore si tratta in ogni caso di problemi che spetta alla Regione risolvere, decidendo che lettura dare al piano provinciale.

no destinate a subentrare in tutte le loro funzioni¹⁹³.

Nell'ambito di tale funzione pianificatoria, pertanto, devono poter intervenire – in aderenza al principio di leale collaborazione – anche gli stessi comuni e gli altri enti locali, al fine di tutelare i proprio interessi e concorrere nelle scelte da attuare in sede di pianificazione territoriale comunale.

Mediante tale istituto alla provincia (o alle nuove città metropolitane) e agli altri enti locali intervenuti è dato, inoltre, favorire o meno l'insediamento di impianti di produzione di energia rinnovabile nonché di concorrere – mediante ad esempio l'indicazione delle zone ove è opportuna la creazione di un parco naturale – alla definizione delle aree ove certi impianti non dovrebbero essere realizzati¹⁹⁴.

Tutto ciò nell'ottica di un'ampia collaborazione istituzionale a livello provinciali tra enti locali territoriali.

3.3. La pianificazione urbanistica comunale.

Ai sensi della l. 1150/1942, che nell'attuale contesto costituzionale vale come fonte di principi fondamentali ai quali il legislatore regionale deve ispirarsi, ogni comune è tenuto a dotarsi di un proprio piano regolatore generale¹⁹⁵, quale strumento di governo dell'intero territorio comunale che indichi, tra l'altro:

- la divisione in zone del territorio comunale, con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vin-

¹⁹³ Sul punto si v. P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in www.astrid.eu e D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere e distribuzione delle funzioni*, in www.federalismi.it.

¹⁹⁴ Al fine di non violare le disposizioni dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, è tuttavia necessario che le disposizioni si riferiscano in generale a impartire direttive e prescrizioni finalizzate al corretto uso del territorio, dunque senza riferimento alcuno — o meglio senza specifico o esclusivo riferimento — agli impianti di energia rinnovabile: eventuali specifici divieti a questi ultimi risulterebbero altrimenti illegittimi (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 6 settembre 2013, n. 4192). Cfr. con riferimento al divieto posto alla realizzazione di un impianto idroelettrico in conformità al piano regionale delle acque Cass., S.U., 20 luglio 2012, n. 12615.

¹⁹⁵ Sul P.R.G. e sulla pianificazione urbanistica comunale si v. G. PAGLIARI, *op. cit.*, 51 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. ult. cit.*, 129 ss.; G. TORREGROSSA, *Il piano regolatore generale tra mito e realtà*, in *riv. giur. edil.*, 1992, 37 ss.; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962.

coli e dei caratteri da osservare in ciascuna;

- le aree destinate a formare spazi di uso pubblico sottoposto a particolari servitù;
- le aree da riservare a edifici pubblici o di uso pubblico, nonché a opere o impianti di interesse collettivo sociale;
- i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico;
- le norme per l'attuazione del piano.

Il PRG, tuttavia, sebbene costituisca lo strumento principale del sistema di pianificazione comunale non è l'unico e lo stesso, a seguito delle riforme intervenute nell'ultimo decennio, è stato superato e sostituito da altre forme di pianificazione urbanistica generale, o quantomeno frazionato e suddiviso in piani diversi.

Quanto al primo aspetto, tra le diverse figure che caratterizzano il tradizionale sistema della pianificazione urbanistica comunale è necessario distinguere tra il Piano Regolatore Generale, quale strumento che deve considerare l'intero territorio, e i Piani Urbanistici Attuativi, strumenti specifici che si caratterizzano per essere la puntuale specificazione delle previsioni e dei contenuti del primo.

A fronte della differente funzione e caratteristiche delle due tipologie di piani, differente è stata la natura attribuita a ciascuno di essi sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza: agevole la soluzione in merito alla natura dei Piani Urbanistici Attuativi, giacché essi, costituendo la concreta attuazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico generale, non possono che essere qualificati come provvedimenti amministrativi¹⁹⁶. Più complessa, invece, l'esatta individuazione della natura del Piano Regolatore Generale, sulla cui determinazione si sono a lungo confrontate sia dottrina¹⁹⁷ che giurisprudenza¹⁹⁸, la quale ultima gli riconosce in via prevalente la natura

¹⁹⁶ Sui Piani Urbanistici Attuativi: G. PAGLIARI, *op. cit.*, 212 e ss., F. SALVIA, *op. cit.*, 99 e ss.; P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, 158 e ss.

¹⁹⁷ Diverse sono le teorie dottrinali: secondo alcuni lo strumento urbanistico costituisce un atto amministrativo a carattere generale che si riferisce a tutti coloro che si trovano in un dato comune (F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Scritti*, II, Milano, 2006, 1455 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 142 ss.; A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Scritti giuridici – Diritto urbanistico*, VI, Napoli, 1990, 155 ss. P. STELLA

di atto amministrativo generale.

Ciò premesso, nella nostra analisi interessa esaminare unicamente il PRG o gli strumenti che lo hanno sostituito come piani generali, quali forme di pianificazione volte a regolare l'uso dell'intero territorio comunale mediante un bilanciamento dei vari interessi sullo stesso insistenti.

Ora, nell'attuale sistema di pianificazione urbanistica comunale, esso è disciplinato – nel rispetto dei principi fondamentali delineati dalla legislazione statale – dalle leggi urbanistiche regionali, le quali prevedono piani urbanistici comunali con diverse denominazioni e con contenuti, per quanto assimilabili, in certa misura diversi.

La legislazione regionale, infatti, a partire dalla metà degli anni '90 ha modificato il tradizionale sistema di pianificazione giungendo a dividere il piano regolatore generale in due piani distinti ma collegati e coordinati:

- un piano strutturale, che individua le invarianti, ovvero i limiti generali alla trasformabilità del territorio, eventualmente all'interno di partizioni territoriali;
- un piano operativo, con durata limitata, che determina l'effettiva conformazione e destinazione d'uso dei suoli¹⁹⁹.

RICHTER, *Natura ed efficacia dei piani regolatori generali*, in *Giust. civ.* 1964, 1970); secondo altri esso ha natura regolamentare (A. CASALIN, *Le licenze edilizie*, Firenze, 1968, 17 e ss.; I. DI LORENZO, *Diritto Urbanistico*, Torino, 1973, 223 e ss.; G. PAGLIARI, *op. cit.*, 187); secondo altri ancora esso ha natura mista (G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, 2004, 93). Sulla perdita di rilevanza di siffatte classificazioni, alla luce dei caratteri variegati che tendono ad assumere oggi i piani regolatori, v. F. SALVIA, *op. cit.*, 84; sull'individuazione dei criteri interpretativi, v. M. MONTEDURO, *Interpretazione e violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 261.

¹⁹⁸ Le posizioni della giurisprudenza amministrativa sono ormai consolidate nel ritenere lo strumento urbanistico comunale un atto amministrativo generale: cfr. Cons. Stato., Sez. IV, 29 luglio 1980, n. 807, in *Foro Amm.* 1980, 1385; Cons. Stato, Sez. IV, 10 marzo 1981, n. 248, in *Cons. Stato*, 1981, I, 266 e Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1990, n. 153, in *Cons. Stato*, I, 348. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3909; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 9 giugno 2006, n. 1352; TAR Umbria, 17 febbraio 2004, n. 80. Non mancano, tuttavia, alcune sentenze che riconoscono natura regolamentare al P.R.G. (TAR Lombardia, Brescia, 4 novembre 2003, n. 1344; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 21 marzo 2007, n. 2599; TAR Lombardia, Sez. II, 29 dicembre 2008, n. 6188) o mista (TAR Lombardia, Milano, Sez. 17 ottobre 2006, n. 1998; TAR Puglia, Bari, Sez. II, 3 settembre 2002, n. 3814).

¹⁹⁹ La suddivisione del precedente P.R.G. in due diversi piani si deve in primo luogo alla l.re. Toscana n. 5/1995. A riguardo si v. P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Ef-*

Pur dovendo rinviare alle specifiche discipline adottate da ciascuna Regione, per una più attenta e puntuale analisi delle relative forme di pianificazione, resta fermo – anche alla luce dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale – come il piano urbanistico comunale (inteso anche nella sua duplice composizione attuale) costituisca lo strumento fondamentale per la disciplina dell'uso del territorio in aderenza agli interessi della comunità sullo stesso stanziata, pur nei limiti derivanti dagli altri piani sovraordinati o settoriali.

Venendo a un'analisi dei contenuti, il piano urbanistico comunale si compone tradizionalmente di diverse prescrizioni tra le quali figurano principalmente, da un lato, le localizzazioni e, dall'altro, la zonizzazione.

Le localizzazioni riguardano l'allocazione sul territorio comunale delle opere pubbliche; la relativa scelta ha come effetto quello di vincolare l'ente, nel momento in cui intende realizzare l'opera, a localizzarla nell'area individuata, nonché quello di vincolare l'area stessa a tale destinazione, incidendo sulla sua utilizzabilità da parte della proprietà e con la prospettiva dell'espropriazione per pubblica utilità. Ben potrebbe un comune, quindi, prevedere l'eventuale localizzazione di opere volte alla produzione di energia rinnovabile in determinate parti del territorio comunale, così da vincolare immediatamente il terreno alla loro realizzazione.

La zonizzazione, invece, è volta a dividere il territorio comunale secondo le diverse vocazioni urbanistiche, come individuate dal pianificatore comunale in conformità all'articolo 41-*quiquies* della l. 1150/1942, al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e alla disciplina regionale²⁰⁰.

ficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà, in Riv. giur. urb., 2007, 471 ss.

²⁰⁰ Sulla zonizzazione si v. L. MAZZAROLLI, *op.ult. cit.*, il quale distingue tra prescrizioni di zona e prescrizioni di localizzazione. Il d.m. 1444/1968, all'art. 2 individua le zone omogenee distinguendole tra: «A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi; B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq; C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B); D) le

Si tratta delle due funzioni immediatamente precettive, efficaci nella sfera giuridica dei privati proprietari delle aree interessate dal piano, quali vincoli urbanistici, ovvero prescrizioni limitative del diritto di proprietà in ragione dell'interesse pubblico perseguito con la pianificazione²⁰¹.

Mediante tale strumento i comuni delineano le linee di sviluppo del proprio territorio, componendo e bilanciando i diversi interessi che sullo stesso insistono mediante scelte caratterizzate da ampia discrezionalità²⁰², eventualmente individuando e riservando zone per l'insediamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili²⁰³. Con riferimento a questi ultimi, poi, il bilanciamento operato avrà tante più probabilità di prevalere e di essere tutelato anche nell'ambito di ciascun singolo procedimento autorizzativo quanto più esso sia aderente alle caratteristiche del territorio, alle sue peculiarità, alle tradizioni e ai valori sullo stesso presenti. E tanto più saranno motivate le scelte urbanistiche locali quanto maggiore sarà il peso che tale interesse avrà in sede di bilanciamento tra i diversi valori da ponderare nell'ambito di ciascun singolo procedimento, anche al fine dell'eventuale autorizzazione in variante degli strumenti urbanistici vigenti *ex art. 12, comma 3, del d.lgs. 387/2003* (v. anche *supra*).

Le valutazioni urbanistiche comunali e i particolari valori da queste espressi e tutelati, inoltre, dovranno sempre essere considerati dalla regione in sede di definizione delle zone non idonee all'insediamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (v. *infra*).

parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati; E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C); F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale».

²⁰¹ Cfr. N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova, 2000, 106.

²⁰² L'ampia discrezionalità riconosciuta ai comuni nell'esercizio dei propri poteri pianificatori e nelle relative scelte deve tuttavia essere esercitata nel rispetto di limiti esterni, quali quelli derivanti dall'ordinamento urbanistico nel suo complesso, nonché da limiti interni, quali quelli connaturati all'esercizio di poteri discrezionali.

²⁰³ Cfr. TAR Basilicata, Sez. I, 15 marzo 2014, n. 189; TAR Piemonte, Sez. I, 15 febbraio 2012, n. 237; TAR Veneto, Venezia, Sez. II, 14 dicembre 2011, n. 1827; TAR Toscana, Sez. II, 7 aprile 2011, n. 629; TAR Toscana, Sez. I, 27 settembre 2011, n. 1422; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 29 gennaio 2009, n. 118.

A livello di pianificazione urbanistica, pertanto, lo strumento principale del quale dispone l'ente locale comunale al fine di curare gli interessi delle collettività di riferimento è dato dal piano urbanistico comunale.

4. La pianificazione territoriale di settore.

La tutela di molti aspetti del territorio o di altri beni a incidenza territoriale, in particolare riconducibili a interessi e aspetti ambientali, è rimessa a forme di tutela concorrenti e parallele rispetto a quelle proprie della pianificazione urbanistica generale²⁰⁴.

La tutela di questi interessi è stata riservata a soggetti pubblici diversi dalle «amministrazioni urbanistiche» e assoggettati a differenti discipline legislative, in ragione della loro dimensione superlocale o nazionale. Molti di questi interessi sono riferibili ad aspetti naturalistici e paesaggistici, i quali sono peraltro inclusi dallo stesso art. 7 della l. 1150/1942, tra i contenuti del PRG, come vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesaggistico²⁰⁵.

In tali casi la ponderazione degli interessi viene svolta da altri soggetti pubblici e si pone quale limite alle scelte delle altre amministrazioni, i piani urbanistici delle quali sono tenuti a recepire le norme della pianificazione settoriale e delle tutele pa-

²⁰⁴ Cfr. G. PAGLIARI, *op. cit.* 877 ss. per il quale le forme di tutela parallela sono quelle che si affiancano alla disciplina urbanistica mentre quelle concorrenti sono quelle che si intrecciano con la stessa. Si. v. anche F. SALVIA – F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova 1992, 295 ss. e P. URBANI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, 223 ss., per i quali tali forme di tutela concorrono, in ogni caso, a determinare i possibili usi del territorio.

²⁰⁵ Per A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, l'urbanistica sarebbe in sé e per sé strumento di tutela del paesaggio, intesa in senso ampio come forma del paese nel suo divenire, tanto che andrebbe superata la distinzione tra le due materie. Cfr. anche A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 521 ss.; per P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, 232 ss., mentre l'urbanistica ha ad oggetto l'armonizzazione di tutti i possibili usi del territorio, la tutela del paesaggio attiene al perseguimento della salvaguardia ambientale di parti del territorio nazionale in virtù del suo valore estetico-culturale e assume una posizione di prevalenza rispetto alla prima. Per la Corte Costituzionale (sentenza 30 maggio 2008, n. 180), tra la pianificazione urbanistica e quella paesaggistica deve comunque prevalere l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, la quale è distinta dalla prima sebbene con la stessa debba essere coordinata in una logica collaborativa.

rallele, con margini di discrezionalità più o meno ampi²⁰⁶. La stessa Regione, nell'individuazione delle zone non idonee alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (v. *infra*), dovrà considerare le prescrizioni settoriali.

E' utile, pertanto, verificare in che misura agli enti locali sia dato intervenire nell'adozione e nella predisposizione di tali forme di tutela settoriale.

4.1. Il Piano paesaggistico.

La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione è posta tra i principi fondamentali della Costituzione, quale compito imprescindibile della Repubblica ai sensi dell'art. 9, comma 2, Cost.²⁰⁷

Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio») delinea la disciplina dei beni paesaggistici e delle forme di tutela.

I beni paesaggistici sono individuati dall'art. 132 del Codice, il quale li distingue in tre tipologie²⁰⁸:

²⁰⁶ Cfr. E. PICOZZA, *Op. cit.*, 207 ss., il quale distingue i contenuti del piano regolatore generale in eteronomi ed autonomi: i primi sono quelli costituiti dal complesso di prescrizioni e vincoli di interessi preminenti, posti da altre amministrazioni o direttamente dalla legge, mentre i secondi sono quelli posti dalla stessa amministrazione urbanistica nell'esercizio delle sue funzioni. V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1985, 386 ss., distingue tra interessi differenziati dinamici (localizzazione delle opere pubbliche, etc.) e interessi differenziati disciplinati in relazione a determinati beni con una funzione prettamente difensiva e statica (beni pubblici, beni collettivi, regimi di particolari beni, etc.). Per F. SALVIA – F. TERESI, *op. cit.*, 38, sarebbero individuabili cinque gruppi di limiti alla pianificazione urbanistica: standard urbanistici, vincoli posti da altre amministrazioni, limite dell'esistente, limite delle opere pubbliche, beni pubblici.

²⁰⁷ Sulla tutela paesaggistica si v. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma – Bari, 2010; A. CROSETTI, *Paesaggio*, in *Dig. disc. publ.*, Agg. II, Torino, 2008, 573 ss.; G. GALASSO, *La tutela del paesaggio in Italia*, Napoli, 2007; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 577 ss.; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1971.

²⁰⁸ I primi sono i beni che sono dichiarati di particolare interesse mediante un provvedimento di certazione in ragione delle loro caratteristiche di bellezza panoramica o estetica; i secondi, individuati dall'art. 142 del Codice, sono quelli ritenuti meritevoli di tutela dalla stessa legge; i terzi sono quelli ricompresi nelle aree sottoposte a tutela dai piani paesaggistici, pur non essendo né tutelati *ex lege* né oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico. A riguardo si v. G. CREPALDI, *Il regime vincolistico dei beni paesaggistici* e M.L. SCHIAVANO, *Il regime autorizzativo dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014; P. URBANI, *La pianificazione paesaggistica*, in *Giust. amm.*, 2004, 726 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Paesaggio e beni ambientali*, in S. NESPOR – A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice*

- a) i beni oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico;
- b) i beni individuati direttamente dalla legge;
- c) i beni e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici.

Al fine di garantire una loro adeguata tutela l'art. 135 prevede che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono», in particolare mediante appositi piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici²⁰⁹.

I piani devono considerare l'intero territorio, identificare il paesaggio rilevante, gli aspetti e i caratteri peculiari, le caratteristiche paesaggistiche, con delimitazione dei rispettivi ambiti e con attribuzione di obiettivi di qualità.

Ciascun ambito costituisce un'unità di pianificazione indipendente, legato a un progetto di azione paesaggistica, con forme di protezione e valorizzazione differenziate e distinte. L'individuazione di ogni ambito deve avvenire alla luce di un duplice criterio: da un lato, è necessario avere riguardo alle caratteristiche intrinseche dei luoghi; dall'altro, è necessario vagliare il grado di rilevanza dei valori paesaggistici presenti, dovendosi operare una graduazione del pregio dei vari ambiti²¹⁰.

Per ciascun ambito i piani devono definire apposite prescrizioni destinate alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni tutelati, alla riqualificazione delle aree compromesse, alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti nonché all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio.

dell'ambiente, Milano, 2003, 1346 ss.; M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991.

²⁰⁹ In origine questa forma di pianificazione fu prevista dall'art. 5 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, quindi dalla l. 8 agosto 1985, n. 431 e dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490. Sulla pianificazione paesaggistica si v. P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 569 ss.; P. CARPENTERI, *Art. 135*, in G. LEONE – A. TARASCO., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 857 ss.

²¹⁰ Cfr. E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 131; D. ANTONUCCI, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2009, 653.

Il piano deve identificare i valori paesaggistici e i vincoli compresi nel territorio, determinare le prescrizioni d'uso, individuare ulteriori e diversi contesti, non facenti parte dei beni paesaggistici, ma comunque da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e valorizzazione, nonché le «misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate». Quest'ultima parte del piano avrà il compito di definire il contenuto delle successive decisioni che dovranno assumere le amministrazioni deputate alla gestione del paesaggio, limitandone preventivamente la discrezionalità.

Ai sensi dell'art. 143, comma 9, del Codice, a far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'art. 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano, le quali divengono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani urbanistici.

Il piano viene ad assumere una posizione sovraordinata rispetto agli strumenti nazionale e regionali di sviluppo economico e territoriale: ai sensi dell'art. 145, comma 3, le previsioni «sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» e sono vincolati per gli interventi settoriali²¹¹. E' in ogni caso la regione che è tenuta a definire, in concreto, il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

Quanto al procedimento mediante il quale il piano deve essere elaborato, la disciplina è rimessa in parte allo Stato e in parte alle regioni, le quali potranno specificare le previsioni statali.

A riguardo l'art. 143 comma 1, prevede che il piano sia elaborato con un metodo consensuale tra le amministrazioni coinvolte, che permetta altresì la partecipazione di tutti i soggetti interessati, così da risolvere a monte eventuali conflittualità

²¹¹ Sulla prevalenza del piano paesaggistico si v. TAR Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 6 dicembre 2010, n. 35381; Cons. Stato, Sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8145. Si v. anche C. Cost., 7 novembre 2007, n. 367 e 30 maggio 2008, n. 180. Cfr. M. ZUCCHERETTI, *Piani paesistici e vincoli: nozione giuridica ed indennizzabilità*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, II, 551 ss.

che possano insorgere tra i diversi interessi afferenti al territorio. Al fine di determinare le modalità di elaborazione congiunta dei piani, le regioni, il Ministero dei beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare apposite intese, ove deve essere indicato anche il termine di conclusione del procedimento. Alla stipulazione consegue la fase di predisposizione, normalmente affidata a un comitato tecnico, chiamato a rispettare le norme del d.lgs. 42/2004, quelle regionali di regolazione del procedimento di pianificazione paesaggistica nonché quelle derivanti dall'accordo stesso.

Una volta elaborato, il piano deve essere oggetto di un apposito accordo tra le amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della l. 241/1990, mediante il quale si devono individuare i presupposti, le modalità ed i tempi di revisione dello stesso piano. Nel caso di eventuale inutile decorso del termine questo è approvato, con esclusivo riferimento ai beni di cui all'art. 143, lettere *b)*, *c)* e *d)* del Codice, dal Ministro dei beni e le attività culturali, sentito il Ministro dell'ambiente²¹².

Ai sensi dell'art. 144, «nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale» nonché la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi: la norma si pone quale principio fondamentale – che deve essere rispettato dalle previsioni regionali – in materia di elaborazione e approvazione del piano, attività che si devono svolgere con il coinvolgimento degli enti pubblici e dei soggetti privati, in ossequio altresì a quanto stabilito dalla Convenzione europea del paesaggio²¹³.

Gli enti locali possono avvalersi di tale forma di «concertazione istituzionale» al fine di fare valere le proprie posizioni, benché tale modulo procedimentale non dia alcuna garanzia di effettiva condivisione delle decisioni, sia per la sua scarsa defini-

²¹² Sul potere sostitutivo si v. M. D'ANGELOSANTE, *Natura e limiti del potere sostitutivo ministeriale per l'ipotesi di mancata approvazione regionale dei piani paesaggistici*, in Riv. giur. amb., 2003, 571 ss.

²¹³ Sulla Convenzione europea sul paesaggio si v. N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, codice Urbani e normativa agraristica*, in Dir. e giur. agr., 2011, 240 ss.; S. MASINI, *Dalla Convenzione europea sul paesaggio alla rete ecologica: verso una tutela globale del territorio*, in Dir. e giur. agr., 2002, 77 ss.; A.A. HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in Riv. giur. amb., 2001, 893 ss.

zione, sia per la sua collocazione all'interno del d.lgs. 42/2004, tanto da potersi ravvisare una possibile lesione del principio di leale collaborazione nonché di sussidiarietà e differenziazione²¹⁴.

In ossequio a tale principio è invece necessario che le valutazioni degli enti locali vengano prese sempre in considerazione e che sia data motivazione dell'eventuale loro superamento: la regione deve dimostrare di aver apprezzato, con la necessaria ponderazione, i rilievi degli enti locali, almeno con la produzione di mezzi istruttori che dimostrino il corretto esame degli apporti costruttivi, sempre che non si sia trattato di interventi meramente ostruttivi e non collaborativi²¹⁵. La stessa Corte Costituzionale ha evidenziato come sia centrale la presenza di un momento di confronto con gli altri soggetti coinvolti dalla pianificazione paesaggistica, in quanto la primarietà del valore paesaggio non deve essere intesa in senso assoluto e andare a discapito di altri beni e valori costituzionalmente rilevanti²¹⁶.

Sicché, gli enti locali potranno intervenire nel procedimento di formazione del piano al fine di far valere i propri interessi e quindi, anche nel settore delle energie rinnovabili, per favorire od ostacolare la localizzazione, nelle proprie porzioni di territorio che siano coinvolte dal piano paesaggistico, degli impianti di produzione di energia elettrica.

4.2. Il Piano parco.

La l. 6 dicembre 1991, n. 394, («Legge quadro sulle aree protette») delinea i principi fondamentali in materia di parchi e riserve naturali e definisce gli obiettivi nonché le finalità del sistema delle aree protette, operando una classificazione delle stesse, disciplinando i relativi procedimenti di istituzione e le misure di salvaguardia,

²¹⁴ Cfr. M. PALLOTTINO, *La pianificazione paesaggistica secondo il codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004)*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 534 ss. Cfr. anche P. LOMBARDI, *Op. cit.*, 591.

²¹⁵ Cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 6 ottobre 2009, n. 1489, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 3002. Si veda anche P. URBANI, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 684 ss.

²¹⁶ Cfr. Corte Costituzionale, 28 giugno 2004, n. 196.

indicando altresì i principi per la disciplina da parte delle regioni dei parchi regionali²¹⁷.

Al fine di verificare il ruolo degli enti locali nell'ambito delle aree naturali protette è necessario esaminare, in particolare, i procedimenti di formazione e gli strumenti di gestione delle stesse.

Sul piano dei principi generali, una norma di particolare importanza è rinvenibile nell'art. 1, comma 5, della legge quadro, il quale riconosce un ruolo fondamentale in materia al principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali: il comma 5, infatti, precisa come tali enti siano tutti tenuti ad attuare forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'art. 81 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 27. Ciò peraltro in linea con gli stessi artt. 9 e 32 Cost., i quali si richiamano alla Repubblica in un'accezione ampia, con riferimento a tutte le sue articolazioni.

Venendo alla creazione delle aree protette, l'istituzione dei parchi nazionali deve avvenire nel rispetto di appositi procedimenti legislativi. I parchi nazionali sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica adottato su proposta del Ministro dell'ambiente e sentite le Regioni interessate. L'istituzione di una riserva naturale richiede, invece, un d.m. del Ministro dell'ambiente, sempre previa consultazione delle Regioni. La legge quadro impone, in particolare, che con tutte le regioni interessate debba essere raggiunta un'intesa²¹⁸. Alcuni parchi sono stati istituiti direttamente dall'art. 34 della legge quadro, la quale ha poi rimesso al Ministro dell'ambiente di provvedere alla delimitazione, sentiti Regione ed enti locali. In seguito al d.lgs. 28

²¹⁷ Sulla disciplina delle aree protette cfr. A. RISSOLIO, *Le aree naturali protette e le zone umide*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*. Vol. III *La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014; B. CARAVITA, *Protezione della natura: la disciplina dei parchi e delle riserve naturali*, in B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994; D. SERRANI, *Parchi naturali e Regioni ordinarie*, Milano, 1976. Sulla legge quadro si v. B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 1 ss.; T. MONTECCHIARI, *La tutela dell'ambiente attraverso la legge quadro sulle aree protette. Problemi di competenza giurisdizionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 1 ss.; P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 648 ss.

²¹⁸ Cfr. TAR Lazio, Roma, 5 maggio 1998, n. 758 e TAR Lazio, Roma, 3 ottobre 1997, n. 1434, ad avviso dei quali la legge quadro, pur demandando all'Autorità statale sia l'istituzione che la delimitazione del parco, comporta che al relativo procedimento sia chiamata a partecipare anche la Regione, al fine di garantire e promuovere la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del paese in forma coordinata.

agosto 1997, n. 281 e al d.lgs. 25 giugno 2008, n. 112, lo Stato è tenuto a sentire, in particolare, la Conferenza Unificata.

I parchi e le riserve regionali richiedono invece una legge istitutiva regionale. L'art. 22 della l. quadro prevede che nella procedura di approvazione siano garantite adeguate forme di partecipazione per gli enti locali, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla stessa norma²¹⁹.

Quanto alla gestione, un ruolo centrale nella disciplina del territorio ricompreso nell'ambito dell'area naturale protetta è riconosciuto al piano per il parco previsto dall'articolo 12 della legge, relativo ai parchi nazionali ma essenziale parametro di riferimento anche per i parchi regionali.

Il piano per il parco ha lo scopo di perseguire la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici e tradizionali, affidati all'ente Parco²²⁰.

La legge quadro prevede alcuni contenuti obbligatori del piano, tra i quali: l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, di godimento e tutela, suddivise in base al diverso grado di protezione; vincoli, destinazione d'uso pubblico o privato e relative norme di attuazione, con riferimento alle varie aree o parti del piano; direttive e criteri per gli interventi su fauna, flora e sull'ambiente naturale in genere, ancorché di competenza

²¹⁹ L'art. 22 della l. 394/1991 individua quali principi fondamentali ai quali devono ispirarsi le previsioni regionali: a) la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province. Tale partecipazione si dovrebbe realizzare attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; b) la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco; c) la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta; d) l'adozione di regolamenti delle aree protette; e) la possibilità di affidare la gestione alle comunioni familiari montane, anche associate fra loro, qualora l'area naturale protetta sia in tutto o in parte compresa fra i beni agro-silvo-pastorali costituenti patrimonio delle comunità stesse. Per B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, cit., 10, la legge costituirebbe per gli enti locali, in particolare per i comuni, un'illegittima sottrazione di competenze inerenti la gestione del territorio.

²²⁰ Sul piano parco si v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3/2005; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000, 118.

di altre amministrazioni.

La modulazione delle prescrizioni si basa sulla divisione in zone del area protetta, secondo una classificazione a diverso grado di protezione:

a) le riserve integrali, ove la legge esclude qualsiasi intervento di trasformazione e le attività umane in genere, in quanto l'ambiente naturale deve essere conservato nella sua integrità;

b) le riserve generali, ove la legge consente la realizzazione di alcune opere e attività tassativamente elencate: infrastrutture strettamente necessarie, secondo le indicazioni del piano e del regolamento, interventi edilizi di recupero, utilizzazioni produttive tradizionali;

c) aree di protezione, ove sono consentite alcune attività economiche artigianali di pesca e di agrosilvopastorali, purché preesistenti; sono inoltre ammessi interventi sull'esistente;

d) aree di promozione economica, le quali comprendono le zone più interessate dal processo di antropizzazione, ove sono consentite le attività economiche compatibili, individuate dal piano del parco e disciplinate dal regolamento, per le quali si prevede una più incisiva partecipazione degli enti locali nella determinazione delle previsioni del piano.

Quanto alla sua predisposizione, il procedimento di formazione del piano impone il coinvolgimento di tre distinti soggetti pubblici, ciascuno portatore di interessi di qualità e dimensione diversa: l'ente Parco, la regione (a cui è comunque imputato il provvedimento di approvazione definitiva) ed il comune, in una sequenza composta di due fasi procedurali.

La prima comprende la predisposizione del progetto a cura dell'ente parco e la sua adozione da parte delle regioni; la seconda prende avvio con il deposito del piano adottato presso i comuni, le comunità montane e le sedi regionali, per 40 giorni, entro i quali chiunque ha diritto di presentare osservazioni scritte, dirette sia alla regione che all'Ente Parco, il quale è tenuto ad esprimere la propria opinione. Entro i successivi 120 giorni la regione si pronuncia sulle osservazioni e successivamente approva il piano, d'intesa con l'Ente Parco, quanto ai contenuti del piano relativi alle prime tre

tipologie di zone, e d'intesa con i comuni interessati, limitatamente alla parte del piano relativo alle aree di sviluppo socioeconomico.

La disciplina dell'area protetta è poi completata dalle previsioni del regolamento del parco previsto dall'art. 13 della legge quadro, al quale devono adeguarsi i regolamenti edilizi comunali. Il regolamento ha effetti urbanistici e comprende tutte le attività umane aventi rilevanza in rapporto alle finalità del parco.

Il piano del parco, nella formazione del quale sono presi in considerazione e sono coordinati gli interessi sia dello Stato, attraverso l'ente Parco, sia della regione che dei comuni, è lo strumento primario di conformazione del territorio, il quale si pone come sede della composizione di tutti gli interessi globalmente considerati tanto da rendere sostanzialmente residuali i piani regolatori comunali all'interno delle aree protette. Il piano del parco, infatti, sostituisce ad ogni livello i piani territoriali urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione²²¹, salvo i piani paesaggistici, le disposizioni dei quali prevalgono ai sensi dell'art. 145 del d.lgs. 42/2004.

In seguito all'approvazione del piano, ogni intervento di trasformazione del territorio, compresa l'eventuale realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, richiede il preventivo nulla osta dell'Ente Parco, finalizzato a verificarne la compatibilità del progetto con il piano e la tutela dell'area naturale protetta²²².

In un tale contesto agli enti locali è riconosciuto un ruolo piuttosto marginale, da riconoscersi – alla luce del principio di leale collaborazione, così come richiamato dallo stesso art. 5 della legge quadro – sia nella fase di creazione dell'area protetta che in quella di determinazione del piano di gestione. Si tratta, tuttavia, di una parte-

²²¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2012, n. 6292, in *Foro amm. CDS*, 2012, 3274, ad avviso del quale il piano del parco ha effetto di dichiarazione di pubblico interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione. Le prescrizioni del piano del parco, in particolare, hanno pertanto netta e automatica prevalenza sulle disposizioni contenute negli altri strumenti urbanistici, avendole la legge munito di una speciale sovraordinazione ed efficacia sostitutiva immediata rispetto agli altri atti di pianificazione urbanistica.

²²² Sul Nullaosta si v. F. DI DIO, *Nulla-osta dell'Ente Parco e valutazione di incidenza ambientale: pareri e confine solo in parte sovrapponibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 133 ss. e G. DI PLINIO, *Il nullaosta dell'Ente Parco*, in *Riv. amb.*, 2002, 1175 ss. e in www.diritto.it.

cipazione garantita a livello solo procedimentale, la quale impone un'intesa con l'amministrazione comunale solo in riferimento alle zone di promozione economica dell'area protetta, rimanendo per il resto la posizione espressa dall'ente locale non vincolante.

4.3. Le Aree della Rete Natura 2000: SIC, ZPS e ZCS.

La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili può essere influenzata, altresì, dalla presenza sul territorio di aree appartenenti alla Rete natura 2000, quali i Siti di Importanza Comunitaria (SIC), le Zone Speciali di Conservazione (ZSC) o le Zone di Protezione Speciale (ZPS).

Le aree SIC e ZSC trovano la propria disciplina di riferimento nella direttiva 92/43/CEE (c.d. Direttiva *habitat*), la quale si è posta come obiettivo la creazione di una rete ecologia europea denominata «Natura 2000», mentre le aree ZPS trovano il proprio fondamento nella direttiva 79/409/CEE (c.d. direttiva *Uccelli*)²²³, oggi sostituita dalla direttiva 2009/147/CE, a loro volta ricomprese nella predetta rete ecologica. La normativa comunitaria prevede che all'interno di tale rete siano adottate le misure di gestione necessarie alla conservazione in uno stato soddisfacente degli *habitat* e delle specie di fauna e flora d'interesse comunitario, con eventuali e conseguenti limitazioni agli interventi che su tali aree possono essere svolti.

La disciplina della direttiva 92/43/CEE (c.d. *habitat*) è stata recepita dal d.p.r. settembre 1997, n. 357 («Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche»), poi modificato dal d.p.r. 120/2003, il quale at-

²²³ Sulle direttive si v. A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 748 ss.; M. ZINZI, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione d'incidenza e il regime di tutela provvisoria delle ZPS*, in *Dir. publ. comp. eur.*, 2008, 492 ss.; D. AMIRANTE, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. publ. comp. eur.*, 2005, 488 ss. L. CIANFONI, *Direttiva habitat: efficacia delle misure di salvaguardia di cui all'art. 6 in attesa dell'adozione delle liste dei siti di importanza comunitaria*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 601 ss.; F. FUZIO, *Aree naturali protette di origine comunitaria: quale tutela per gli habitat naturali e di specie?*, in *Amb.*, 2004, 741 ss.

tribuisce a Regioni e Province autonome l'individuazione delle aree SIC, le quali devono poi essere comunicate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il quale a sua volta, dopo aver verificata la coerenza dei dati, li trasmette alla Commissione europea insieme alle cartografie. Dopo la pubblicazione dell'elenco dei SIC da parte della Commissione, il Ministero pubblica la lista con proprio decreto: a seguito della definizione delle misure di conservazione per ciascun sito, il SIC viene designato ZSC con d.m. da adottarsi d'intesa con la regione o la provincia autonoma.

L'adozione delle misure di conservazione spetta alle Regioni, che vi provvedono sulla base delle linee guida per la gestione delle aree «Natura 2000» adottate dal Ministro.

La direttiva 79/409/CEE(c.d. *uccelli*) è stata invece recepita con la l. 11 febbraio 1992, n. 157 e il d.l. 16 agosto 2006, n. 251, i quali prevedono, invece, una procedura più snella, mediante la quale i siti vengono designati direttamente dagli Stati membri come ZPS: in particolare, sono le regioni e le province autonome che individuano le aree ZPS, le quali si intendono designate dalla data di trasmissione alla Commissione dell'individuazione.

Come meglio si dirà nel capitolo successivo, la creazione di una zona SIC, ZSC o ZPS è rilevante anche ai fini della realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in quanto i progetti che possono avere incidenze significative devono essere assoggettati a un'apposita valutazione d'incidenza, prima di poter essere autorizzati.

Inoltre, di siffatte aree deve tenere conto la stessa regione nell'individuazione delle aree ove non possono essere localizzati impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, così come riconosciuto peraltro dalla stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha ritenuto legittima – salvo rimettere al giudice nazionale la valutazione del rispetto dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento, l'esclusione totale e indifferenziata degli stessi dalle aree della Rete natura

2000²²⁴.

Da ciò la rilevanza della partecipazione degli enti locali nella definizione di tali aree, mediante le quali è possibile incidere in certa misura sulle parti del territorio ove sarà possibile realizzare o meno tali impianti. Il ruolo degli enti locali, in particolare nella fase di gestione, anche con riferimento all'eventuale espletamento della Valutazione d'incidenza ambientale (VINCA – sulla quale si v. *infra* cap. V), è tuttavia concretamente rimesso alle discipline di ciascuna regione. Ciò non esclude in ogni caso che tali enti possano farsi portatori delle istanze volte alla creazione di tali aree e garanti della loro concreta gestione, fermo restando che la rilevanza del loro ruolo varia a seconda delle diverse discipline regionali.

4.4. Il Piano di bacino distrettuale idrografico.

Tra le funzioni amministrative che interessano la realizzazione di ogni insediamento produttivo nel territorio, compresi quelli relativi alla produzione energetica mediante il ricorso alle fonti rinnovabili, figurano quelle inerenti la difesa del suo-

²²⁴ Cfr. CGUE, 21 luglio 2011, C-2/10, ad avviso della quale «La direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, la direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 settembre 2001, 2001/77/CE, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa che vieta l'installazione di aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo su siti appartenenti alla rete ecologica europea Natura 2000, senza alcuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato, a condizione che i principi di non discriminazione e di proporzionalità siano rispettati». Lo stesso TAR Puglia, Bari, Sez. I, 3 maggio 2013, n. 674, dopo aver rimesso la questione in via pregiudiziale alla Corte e in seguito alla decisione della stessa, ha ritenuto legittimo il diniego opposto dalla Regione Puglia, in base al proprio regolamento regionale n. 15 del 18 luglio 2008, alla realizzazione di una centrale eolica entro il parco nazionale dell'Alta Murgia e il sito di importanza comunitaria e zona di protezione speciale «SIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta». A riguardo si v. F. GUELLA, *Modelli di disciplina delle energie rinnovabili a livello sovrastatale*, in CORTESI F. - GUELLA F. - POSTAL G. (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 86 ss.

lo²²⁵.

La difesa del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico e la prevenzione dei fenomeni di dissesto costituiscono le finalità cui sono indirizzate una pluralità di funzioni conoscitive, di programmazione e di pianificazione degli interventi, alla realizzazione delle quali concorrono, ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 152/2006, sia lo stato, che le regioni, le province autonome e gli enti locali.

L'art. 64 del Codice ripartisce il territorio nazionale in 8 distretti idrografici (Alpi orientali, Padano, Appennino settentrionale, Serchio, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sardegna e Sicilia), ognuno dei quali ricomprende un numero variabile di bacini nazionali, interregionali e regionali elencati dalla medesima norma (v. *supra* Cap. II).

Centrale nella gestione di ciascun bacino è il piano di bacino distrettuale, definito dall'art. 65 del d.lgs. 152/2006 come lo «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato»²²⁶.

Il piano deve indicare le zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici²²⁷; devono inoltre essere indicate le zone ove è necessario os-

²²⁵ Sulla difesa del suolo cfr. P. LOMBARDI, *La difesa del suolo*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014; A. CROSETTI, *Difesa del suolo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 1838 ss.; A. CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto disc. publ.*, Aggiornamento II, Torino, 2005, 759 ss.; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, Milano, 2003.

²²⁶ Sul piano di bacino si v. R. PAPANIA, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 436 ss. Il Piano di bacino in precedenza era disciplinato dalla l. 183/1989, la quale aveva come ambito di riferimento i bacini fluviali di carattere nazionale, interregionale e regionale per ciascuno dei quali era prevista un'Autorità di bacino.

²²⁷ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 230, per il quale si tratta dell'emanazione di misure positive di tutela che hanno lo stesso fine del vincolo idrogeologico previsto dal r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, nell'ambito dei quali ogni intervento è subordinato ad autorizzazione del comitato forestale. Il passaggio dal vincolo idrogeologico al piano di bacino tende a ridurre le differenze e l'adozione di mi-

servare determinate prescrizioni.

Il piano è elaborato dall'organo tecnico-gestionale dell'Autorità di Bacino, la conferenza operativa dei servizi, ed è poi adottato dalla conferenza istituzionale permanente, quale organo di governo dell'autorità. Tali organi sono composti sia da soggetti statali che regionali²²⁸, mentre la partecipazione degli enti locali è limitata unicamente alla fase di Valutazione Ambientale Strategia, alla quale lo stesso piano è assoggettato (v. *infra*). Sulla base del giudizio di compatibilità ambientale espresso dall'autorità competente, i piani di bacino sono poi approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione dello stesso Consiglio dei Ministri²²⁹.

Quanto agli effetti, le prescrizioni del piano sono immediatamente vincolanti per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino: i programmi e i piani di sviluppo economico e di assetto e uso del territorio devono essere coordinati e comunque non in contrasto con lo stesso. Il piano di bacino viene così a costituirsi come una sorta di *super-piano*²³⁰ che si pone a monte degli altri strumenti di pianificazione, con il quale questi devono coordinarsi laddove già nell'ambito della sua formazione non sia riuscita una composizione degli altri interessi coinvolti.

Nell'ambito del sistema della difesa del suolo agli enti locali è riconosciuto un ruolo solo minore. Lo stesso art. 62 del d.lgs. 152/2006, recante le competenze degli

sure caso per caso con regimi di autorizzazioni più generali: cfr. P. URBANI, *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1995.

²²⁸ La conferenza istituzionale è composta dai Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica, per i beni e le attività culturali nonché dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico. La conferenza operativa è composta a sua volta dai rappresentanti delle stesse amministrazioni.

²²⁹ Ai sensi dell'art. 67 del d.lgs. 152/2006, nelle more di approvazione dei piani di bacino le Autorità adottano piani tralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengono in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime. Cfr. P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Op. cit.*, 250 ss.

²³⁰ Cfr. L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, 1992, 74.

enti locali, si limita a prevedere che comuni, province e i loro consorzi partecipino all'esercizio delle funzioni regionali in materia, nei modi e nelle forme previste dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro. Certamente non positiva e contraria ai susposti principi è la relegazione della partecipazione degli enti locali alla formazione del piano alla sola fase della Valutazione Ambientale Strategica.

5. La Valutazione Ambientale Strategica.

La valutazione ambientale strategica (VAS) è disciplinata dal d.lgs. 152/2006, agli artt. 4 e ss., ed è volta a consentire la «valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente». Essa ha come obiettivo quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile²³¹; in particolare, la VAS è volta ad assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale.

La valutazione strategia dei piani e dei programmi consente di integrare gli interessi ambientali nel procedimento pianificatorio, fin dalla sua fase genetica e durante tutto il corso del suo svolgimento, così da permettere una valutazione antecedente rispetto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) da svolgersi eventualmente in relazione ai singoli progetti da realizzare sul territorio, permettendo altresì in anticipo

²³¹ La VAS è stata introdotta dall'Unione Europea con la direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001, entrata in vigore il 21 luglio 2004 e quindi recepita dal legislatore italiano nel Codice dell'Ambiente; il ritardato recepimento della direttiva ha determinato la condanna dell'Italia da parte della CGUE, con sentenza dell'8 novembre 2007, C.40/07, in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 3 ss. La disciplina è stata in seguito riscritta dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e da ultimo dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128. Già in precedenza un istituto analogo era previsto da disposizioni di settore, quali quelle della normativa portuale (l. 84/1994), sulla ricostruzione della Valtellina (l. 102/1990) e sulle Olimpiadi di Torino (l. 285/2000). Sulla VAS si v. A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 169 ss.; M. D'ORSOGNA – L. DE GREGORIIS, *La valutazione ambientale strategica*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 561 ss.; L. COSTATO – F. PELLIZZER (a cura di), *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 82 ss.; E. BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas*, in *Urb. & app.*, 2002, 1121 ss.; J DE MULDER, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939 ss.

alle imprese di sapere in quali zone o aree è consentito procedere all'installazione dell'impianto potenzialmente dannoso e in quali altre no, senza correre il rischio di ricevere un rigetto in sede di VIA. Da ciò l'evidente rilevanza della partecipazione degli Enti locali a tali procedimenti.

E la rilevanza della partecipazione è tanto più evidente ove si consideri che l'ambito di applicazione della VAS si estende a tutti i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente. L'art. 5, comma 1, lett. e) del d.lgs. 152/2006, in particolare, definisce i piani e i programmi come «gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche».

Taluni piani e programmi devono essere obbligatoriamente sottoposti a VAS mentre per altri la valutazione sull'assoggettabilità alla VAS è legata alle circostanze concrete.

L'art. 6, comma 2, individua i piani che devono obbligatoriamente essere sottoposti alla VAS: da un lato vi sono quelli che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli; dall'altro quelli per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti ZPS e SIC, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. 357/1997.

Dalla VAS sono invece esclusi i piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori di altri piani e programmi, salvo che l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

Principio fondamentale, delineato dalla stessa direttiva 2001/42/CE, è quello di integrazione della VAS all'interno del procedimento di pianificazione, al fine di consentire la proiezione degli interessi ambientali già nel corso dell'*iter* formativo e

in particolare durante l'elaborazione e prima dell'adozione²³². Per tale ragione, così come previsto dall'art. 12 del d.lgs. 152/2006, la VAS deve essere disposta contestualmente alla formazione del piano, quale sub-procedimento di natura endoprocedimentale²³³. Le autorità non sono, tuttavia, necessariamente distinte, sebbene da un lato si possa ravvisare un'autorità competente per l'elaborazione del piano o del programma e, dall'altro, quella competente per la VAS: in particolare, le funzioni possono essere riferite sia alla stessa amministrazione che ad amministrazioni separate; nel primo caso, tuttavia, è necessario che l'ufficio competente per la VAS abbia risorse proprie e adeguate competenze tecniche²³⁴.

Il riparto delle funzioni amministrative in materia è poi delineato dall'art. 7 del d.lgs. 152/2006, il quale sottopone alla competenza statale i piani e programmi la cui approvazione compete ad organi dello Stato, mentre rimette alle discipline regionali l'individuazione dell'autorità competente per i piani e programmi la cui approva-

²³² La stessa Corte di Giustizia UE, con sentenza del 18 aprile 2013, C-463/11, ha evidenziato come l'obiettivo essenziale della direttiva consiste nel sottoporre i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente a una valutazione ambientale «durante la loro elaborazione e prima dell'adozione». Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4970; Cons. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151.

²³³ Cfr. TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 1 settembre 2011, n. 2152, in *Riv. dir. pubbl.*, 2011, n. 11, ad avviso del quale il procedimento di VAS avrebbe una sua autonomia rispetto al procedimento principale, sebbene ne sia collegato, tanto che l'omessa preventiva sottoposizione a VAS del piano rende illegittimo il provvedimento di adozione. Cfr. G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategia*, in S. NESPOR – DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente: commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, v.a.s. e v.i.a.*, Milano, 2011, 254, ad avviso del quale il Codice ha introdotto una valutazione esterna al procedimento principale, formulata da un soggetto diverso da quello che redige il piano o programma, che dunque deve necessariamente avere ad oggetto un piano già progettato. Per Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133, tuttavia, la VAS avrebbe valenza meramente endoprocedimentale e non costituirebbe un sub-procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma un semplice passaggio endoprocedimentale.

²³⁴ Per il Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 531 ss., con nota di FANTIGROSSI, *L'autorità competente in materia di V.A.S. senza terzietà*, autorità procedente e autorità competente non devono necessariamente essere amministrazioni diverse, né è preclusa l'individuazione dell'autorità competente in un organo o ufficio interno all'autorità procedente. Per CGUE, 20 ottobre 2011, C-474/10, in *Foro. Amm. C.d.S.*, 2011, 3010, è comunque quantomeno necessario che sia organizzata una separazione funzionale in modo tale che un'entità amministrativa, se interna all'autorità procedente, disponga di un'autonomia reale, poiché le ampie finalità di tutela ambientale possono essere perseguite solo garantendo che l'entità amministrativa competente per il rilascio del parere sia terza e senza vincoli di subordinazione rispetto all'autorità che approva il piano.

zione compete alla regione, alle province autonome e agli enti locali²³⁵.

Nei casi in cui l'assoggettabilità non è prevista per legge, vi è una prima fase di valutazione di assoggettabilità (o *screening*), ove l'Autorità procedente valuta la necessità di sottoporre o meno il piano alla procedura. Nel caso di valutazione positiva, e nel caso di piani assoggettati obbligatoriamente, si apre la fase introduttiva (detta anche di *scoping*), nella quale si elabora il rapporto ambientale, che ha a oggetto i possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o del programma: il rapporto costituisce parte integrante del piano o del programma e integra il più importante momento valutativo, che deve altresì riportare le eventuali ragionevoli alternative al contenuto dispositivo dell'atto.

Segue la fase di consultazione, disciplinata dall'art. 14, ove le proposte di piano o programma devono essere rese pubbliche insieme al rapporto al fine di permettere agli interessati di prenderne visione e di presentare osservazioni. Tale è la fase di maggior rilevanza per gli enti locali, ove non siano loro stessi l'autorità procedente alla predisposizione del piano e del programma: essi, infatti, potranno intervenire presentando le proprie osservazioni e valutazioni, le quali dovranno essere esaminate dall'autorità competente a rendere la VAS²³⁶, dando così agli stessi la possibilità di incidere indirettamente sul contenuto del piano o del programma stesso.

Nella fase successiva si procede, appunto, alla predisposizione del parere di compatibilità ambientale, il quale viene compilato dall'autorità competente in colla-

²³⁵ La competenza è attribuita al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove opera la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale V.I.A. e V.A.S., con il quale collabora all'attività istruttoria il Ministro per i beni e le attività culturali.

²³⁶ Parte della dottrina sostiene che il sistema di coinvolgimento delle comunità locali finisca per svolgersi tra amministrazione e portatori di soli interessi forti e che non permetta la realizzazione di quella «democrazia ambientale» auspicata dalla stessa direttiva: cfr. G.F. FERRARI, *Op. cit.*, 356; E. BOSCOLO, *Op. cit.*, 6, e S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (Dir. amm.)*, in *Enc. dir. Annali*, Vol. I, 2007, 1135 ss. La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come le osservazioni presentate siano da qualificare come apporti collaborativi, che non determinano l'instaurazione di un contraddittorio con l'Amministrazione procedente: Cons. Stato, Sez. III, 26 agosto 2010, n. 3146 e Cons. Stato, Sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8650. A riguardo si consideri che, ai sensi dell'art. 13 della l. 241/1990, non si applicano le norme sulla partecipazione procedimentale ai procedimenti pianificatori, per i quali rimangono ferme le speciali norme previste. Per tale motivo secondo la giurisprudenza non sarebbe necessario un esame dettagliato da parte dell'amministrazione delle osservazioni presentate, risultando sufficiente che il contributo sia stato esaminato (Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6049; Cons. Stato, Sez. III, 26 agosto 2010, n. 3146).

borazione con l'autorità procedente, la quale dovrà tenerne conto apportando le opportune revisioni al piano o al programma. Il parere motivato dovrà essere trasmesso, unitamente al piano o programma e al rapporto ambientale all'organo competente per l'adozione ovvero per l'approvazione definitiva.

In seguito vi sarà poi la fase di monitoraggio degli eventuali impatti ambientali negativi non considerati nella precedente attività valutativa, da effettuarsi dall'autorità procedente in collaborazione con quella competente.

In conclusione, ove gli enti locali non siano coinvolti direttamente nella formazione del piano, essi, oltre eventualmente a partecipare direttamente, anche in conformità al principio di leale collaborazione, nel procedimento di sua formazione, possono intervenire nella fase di valutazione ambientale al fine di far valere le loro posizioni.

Si tratta, tuttavia, ancora una volta di una garanzia meramente procedimentale che non assicura alcuna condivisione della loro posizione, ma impone unicamente di considerare la stessa e di motivare nel caso in cui venga disattesa.

6. Le Aree non idonee alla localizzazione degli impianti.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, rinvia alle Linee Guida l'individuazione, oltre che dei criteri per il corretto inserimento degli impianti nel territorio, con specifico riguardo al loro impatto sul paesaggio (in particolare con riferimento agli impianti eolici), delle modalità mediante le quali le Regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti²³⁷.

²³⁷ Sulle aree non idonee e sulla loro individuazione si v. L. BITTO, *Le aree «non idonee» all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono aree vietate?*, in *Amb. & svil.*, 2012, 343 ss.; A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 569 ss.; M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 637 ss.; B. ROSSI, *Aree e siti non idonei: spunti di riflessione sulla normazione regionale in tema di impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Giur. mer.*, 2012, 2004 ss.

Il paragrafo 1.3 delle Linee guida del 10 settembre 2010 (decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 - v. *supra* cap. II) precisa come «Le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili».

Alla stregua di tali previsioni è rimessa alle sole regioni e alle province autonome l'individuazione delle zone del territorio ove gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile non possono essere realizzati ²³⁸.

L'individuazione delle aree non idonee è una facoltà riconosciuta alle regioni e alle province autonome al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio per gli impianti, permettendo all'istante di aver contezza delle zone ove è possibile o meno localizzare l'impianto di produzione.

L'individuazione è operata attraverso un processo istruttorio avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, le tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità del paesaggio rurale, che identificano valori meritevoli di protezione e non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. Le regioni e le province autonome sono tenute, mediante tale istituto, a coniugare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, attraverso atti di programmazione congrui con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata: ai sensi del paragrafo 17,2 delle linee guida le stesse aree non idonee dovrebbe essere individuate nell'ambito della programmazione energetica, ove sono altresì definite le misure e gli

²³⁸ L'adozione delle linee guida con un ritardo di oltre 7 anni rispetto a quanto previsto dal d.lgs 387/2003 ha dato luogo a un ampissimo contenzioso costituzionale e amministrativo, che ha visto contrapporsi lo Stato alle Regioni, le quali individuavano nell'ambito del proprio territorio aree ove non collocare gli impianti senza attendere l'adozione dei criteri previsti dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo. Tanto che la Corte Costituzionale si è in più occasioni pronunciata affermando come l'individuazione delle aree non idonee debba avvenire nel rispetto dei criteri previsti dalle linee guida, con decisioni specifiche e ponderate e non generiche: cfr., tra le tante, C. Cost. 11 novembre 2011, n. 308; 3 marzo 2011, n. 67; 11 febbraio 2011, n. 44; 26 marzo 2010, n. 119; 6 maggio 2010, n. 168; 6 novembre 2009, n. 282; 29 maggio 2009, n. 166. A riguardo si v. G. Landi, *La corte costituzionale si pronuncia nuovamente contro i limiti regionali allo sviluppo di impianti ad energia rinnovabile*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 224 ss.

interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi regionali.

Ai sensi dell'allegato 3 delle linee guida l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire tenendo conto degli strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica nonché sulla base dei seguenti principi e criteri²³⁹:

a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito;

b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto;

c) ai sensi dell'articolo 12, comma 7, le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vo-

²³⁹ Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 6 settembre 2013, n. 4192, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 82, ad avviso del quale i criteri di individuazione delle aree non idonee alla realizzazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile sono stabiliti dallo Stato e la funzione è rimessa alla regione, tanto da risultare illegittima l'individuazione delle aree da parte della provincia, peraltro in difformità dai suddetti criteri.

cazioni del territorio²⁴⁰;

e) nell'individuazione delle aree e dei siti non idonei le regioni potranno tenere conto sia di elevate concentrazioni di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nella medesima area vasta prescelta per la localizzazione, sia delle interazioni con altri progetti, piani e programmi posti in essere o in progetto nell'ambito della medesima area;

f) in riferimento agli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate, in coerenza con gli strumenti di tutela e gestione previsti dalle normative vigenti e tenendo conto delle potenzialità di sviluppo delle diverse tipologie di impianti:

- i siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, le aree ed i beni di notevole interesse culturale di cui alla Parte Seconda del d.lgs. 42/2004, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 dello stesso decreto legislativo;

- zone all'interno di coni visuali la cui immagine è storicizzata e identifica i luoghi anche in termini di notorietà internazionale e di attrattività turistica;

- zone situate in prossimità di parchi archeologici e nelle aree contermini ad emergenze di particolare interesse culturale, storico e/o religioso;

- le aree naturali protette ai diversi livelli (nazionale, regionale, locale) istituite ai sensi della Legge 394/91 ed inserite nell'Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette, con particolare riferimento alle aree di riserva integrale e di riserva generale ed equivalenti a livello regionale;

²⁴⁰ Cfr. TAR Sardegna, Sez. I, 1 agosto 2014, n. 695, ad avviso del quale sebbene l'individuazione delle aree non idonee sia connotata da ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, risultano comunque illegittimi dei criteri di localizzazione che si traducano in una individuazione delle aree non idonee in modo del tutto generico e attraverso l'utilizzo di categorie generali di beni da tutelare, senza alcuna concreta istruttoria alla base dello studio per l'individuazione delle aree non ammissibili.

- le zone umide di importanza internazionale designate ai sensi della Convenzione di Ramsar;

- le aree incluse nella Rete Natura 2000 designate in base alla Direttiva 92/43/CEE (Siti di importanza Comunitaria) ed alla Direttiva 79/409/CEE (Zone di Protezione Speciale);

- le Important Bird Areas (I.B.A.);

- le aree non comprese in quelle di cui ai punti precedenti ma che svolgono funzioni determinanti per la conservazione della biodiversità (fasce di rispetto o aree contigue delle aree naturali protette; istituendo aree naturali protette oggetto di proposta del Governo ovvero di disegno di legge regionale approvato dalla Giunta; aree di connessione e continuità ecologico-funzionale tra i vari sistemi naturali e seminaturali; aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette; aree in cui è accertata la presenza di specie animali e vegetali soggette a tutela dalle Convenzioni internazionali (Berna, Bonn, Parigi, Washington, Barcellona) e dalle Direttive comunitarie (79/409/CEE e 92/43/CEE), specie rare, endemiche, vulnerabili, a rischio di estinzione;

- le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, in coerenza e per le finalità di cui all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo 387 del 2003 anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un'elevata capacità d'uso del suolo;

- le aree caratterizzate da situazioni di dissesto e/o rischio idrogeologico perimetrate nei Piani di Assetto Idrogeologico (P.A.I.) adottati dalle competenti Autorità di Bacino ai sensi del D.L. 180/98 e s.m.i.;

- zone individuate ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. 42/2004 valutando la sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti.

All'esito della ricostruzione di tutte le aree suddette, l'amministrazione regio-

nale o provinciale autonoma giungerà all'individuazione delle aree ove non è possibile localizzare specifici impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili²⁴¹. A riguardo la Corte Costituzionale ha chiarito come ciascuna zona non idonea debba essere individuata con riferimento a una specifica tipologia di impianti e come debba essere motivata ogni scelta²⁴²; al contrario, non sarebbe legittimo estendere le aree non idonee a tutto il territorio regionale né, invertendo la natura delle aree, individuare esclusivamente le aree ove è possibile inserire gli impianti²⁴³.

Si comprendono, pertanto, le ragioni per le quali sia importante un'attenta e ponderata attività di pianificazione urbanistica degli enti locali, la quale potrà essere eventualmente svolta anche al fine di permettere la ricomprensione di un'area tra quelle non idonee dalla regione, ove l'atto pianificatorio e le caratteristiche territoriali siano tali da rappresentare valori meritevoli di tutela ai sensi dei criteri suddetti.

Per gli enti locali sarà inoltre fondamentale partecipare alla procedura di individuazione delle aree non idonee, al fine di far valere i propri interessi territoriali, e

²⁴¹ Per il TAR Piemonte, Sez. I, 10 luglio 2014, n. 1197, l'inserimento di una porzione del territorio tra le aree non idonee è sufficiente a giustificare il diniego di rilascio della autorizzazione, senza necessità di alcuna valutazione specifica del concreto impatto ambientale del costruendo impianto; ciò in quanto è stata già effettuata la valutazione circa la preminenza dell'interesse alla salvaguardia dell'ambiente rispetto ad altri interessi, come quello alla gestione delle fonti di energia rinnovabile, che è insuscettibile di deroga anche in relazione all'eventuale modesto effettivo impatto ambientale delle opere di cui è prevista la realizzazione. E' invece da segnalare un recente conflitto giurisprudenziale in ordine agli effetti del divieto nell'ambito dello stesso TAR Puglia: il TAR Puglia, infatti, se da un lato con sentenza del 21 novembre 2013, n. 1579 ha dato una lettura «restrittiva» del regolamento 24/2010, con cui la Regione Puglia ha individuato le aree non idonee alla realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili, dando ragione all'Amministrazione regionale che aveva negato l'Autorizzazione unica per un impianto eolico sulla base del fatto che tale impianto doveva essere realizzato su un'area individuata come «non idonea» dalle linee guida regionali, ritenendo addirittura inutile lo svolgimento dell'istruttoria, dall'altro con sentenza del 14 dicembre 2011, n. 2156, anche in ossequio a quanto prevedono a livello nazionale le Linee guida, aveva sottolineato che le aree non idonee non sono «vietate» in modo assoluto e preventivo, trattandosi unicamente di luoghi dove può essere molto difficile che l'Autorizzazione unica sia concessa.

²⁴² Cfr. Corte Cost., 11 novembre 2011, n. 308.

²⁴³ Cfr., tra le più recenti, Corte Cost., 16 luglio 2014, n. 199 e 11 ottobre 2012, n. 224, ove è stato evidenziato come «La ratio ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinate alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea [...]. Quest'ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti [...]. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003».

concorrere all'individuazione delle zone del proprio territorio ove non ritengano si possono inserire impianti o ad evitare che alcune siano inserite in tale elenco²⁴⁴.

E un'interpretazione del sistema che sia conforme al principio di leale collaborazione non potrà che comportare l'obbligo della regione o della provincia autonoma di considerare le eventuali posizioni e le osservazioni espresse dagli enti locali nell'esercizio di tali funzioni, le quali risulterebbero pur tuttavia sempre non vincolanti, trattandosi di una garanzia di natura prettamente procedimentale.

7. Pianificazione, localizzazione ed enti locali.

L'analisi svolta nel presente capitolo consente di svolgere alcune considerazioni finali sul ruolo svolto dagli enti locali nella pianificazione urbanistica in relazione alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Sotto il profilo delle funzioni urbanistiche proprie degli enti locali, si è visto come un ruolo centrale sia riconoscibile al piano urbanistico comunale, quale strumento generale di governo del territorio, volto a disciplinarne gli usi e a contemperare e bilanciare gli interessi sullo stesso insistenti.

La rilevanza di tale funzione, infatti, se da un lato è certamente sminuita a causa dell'effetto di variante urbanistica riconosciuto all'autorizzazione unica dall'art. 12, comma 3, del d.lgs 387/2003, dall'altro lato come si è visto l'eventuale rilascio dell'autorizzazione in variante non è comunque automatico e deve essere supportato da adeguata motivazione, che dia conto del bilanciamento effettuato tra i diversi valori in gioco.

Quanto ai piani di competenza di amministrazioni differenti, si deve ritenere che gli stessi comuni e gli altri enti locali possano far valere le proprie osservazioni,

²⁴⁴ L'attività di individuazione delle aree non idonee si caratterizza per ampia discrezionalità (cfr. TAR Sardegna, Sez. I, 1 agosto 2014, n. 695 e TAR Puglia, Bari, Sez. I, 3 maggio 2013, n. 676), sicché nell'esercizio di tale ampia discrezionalità ben potrebbe la regione condividere la posizione dell'ente locale ed escludere o inserire una data zona del suo territorio tra le aree non idonee.

in aderenza al principio di leale collaborazione²⁴⁵, quale garanzia di natura procedurale che assicuri la loro valutazione e un'adeguata motivazione nel caso in cui tali considerazioni vengano disattese.

Invero, il principio di leale collaborazione deve informare a sé il rapporto fra i diversi enti territoriali anche in materia di pianificazione urbanistica, consentendo agli enti locali di intervenire nella sede competente per far valere le proprie ragioni, considerato altresì che gli stessi successivamente dovranno approvare il proprio piano conformemente ai piani di livello superiore.²⁴⁶

In aderenza a tale principio si deve ritenere che agli enti locali sia dato far valere le proprie posizioni altresì nell'ambito del procedimento regionale di individuazione delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti, ove dovranno essere considerate tutte le prescrizioni vigenti, anche quelle locali, nonché le eventuali osservazioni dagli stessi presentate, pur se non vincolanti: l'atto di individuazione delle aree non idonee, invero, risulta l'unico atto sottratto al potere di variante urbanistica di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. 387/2003 e l'unico che, a livello urbanistico-territoriale, incida effettivamente e in maniera vincolante sulla possibilità di realizzare un impianto in un dato territorio. Sicché, proprio in considerazione di tale valenza, non potrà non essere riconosciuto un ruolo nella determinazione di tali zone altresì agli enti locali, eventualmente anche mediante modalità che coinvolgano le collettività locali regionali complessivamente, quali ad esempio il Consiglio delle autonomie locali presente in ciascuna regione.

²⁴⁵ Cfr. anche TAR Lombardia Brescia, Sez. II, 21 ottobre 2011, n. 1447 e TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 28 ottobre 2010, n. 21851.

²⁴⁶ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 2 ottobre 2012, n. 2450. Cfr. anche Corte Cost. 18 ottobre 1996 n. 341, in *Giur. cost.* 1996, 2983; Corte Cost. 25 ottobre 2000 n. 437, in *Giur. cost.* 2000, 5, e in *Riv. giur. edilizia* 2000, I, 997; Corte Cost., 28 marzo 2003 n. 94, in *Giur. cost.* 2003, 2, le quali hanno riconosciuto come il dovere di leale collaborazioni trovi la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze degli enti coinvolti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, «sicché si rende necessario un permanente fattore di composizione del «disegno autonomistico, che è basato sì sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze, ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame».

CAPITOLO V

ENTI LOCALI E PROCEDIMENTO AUTORIZZATIVO UNICO

SOMMARIO: 1. Il procedimento autorizzativo unico. – 2. L'istanza. – 3. L'avvio del procedimento e la convocazione della conferenza di servizi. – 4. L'istruttoria. – 5. La Valutazione di Impatto Ambientale. – 5.1. La VIA e gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. – 5.2. Il procedimento di VIA e il ruolo degli enti locali. – 5.3. Il parere di VIA e i rapporti con il procedimento unico. – 6. Gli ulteriori subprocedimenti: la VINCA. – 7. La fase decisoria: la conferenza di servizi e la determinazione finale. – 7.1. La decisione in sede di conferenza di servizi. – 7.2. Interessi meritevoli di particolare considerazione. 7.3. Il dissenso qualificato. – 7.4. Il bilanciamento degli interessi e la posizione degli enti locali. – 8. Le eventuali misure di compensazione a favore dei comuni. – 9. Gli enti locali e il procedimento autorizzativo unico.

1. Il procedimento autorizzativo unico.

L'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 è rilasciata dalla regione o dalla provincia – ove delegata – ovvero, nei caso di impianti con potenza termica pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, «nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico».

Ai sensi dell'art. 12, comma 4, l'autorizzazione «è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni».

Il procedimento si compone di una serie coordinata di attività e di atti endo-procedimentali, attraverso i quali si estrinseca la funzione amministrativa autorizzati-

va²⁴⁷, l'esercizio della quale nel caso di specie impone il coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni diverse, tra le quali anche gli enti locali – in primo luogo i comuni – interessati dalla realizzazione dell'impianto.

Il procedimento si articola in una serie di fasi differenti, connesse e conseguenti l'una all'altra²⁴⁸:

- quella di avvio, con la presentazione dell'istanza per il rilascio dell'autorizzazione e l'avvio del procedimento;
- quella istruttoria, ove si accerta la sussistenza o meno di tutti i presupposti per il rilascio del provvedimento;
- quella decisoria, ove l'amministrazione procedente, con la partecipazione delle altre amministrazioni coinvolte, adotta il provvedimento finale.

A tali fasi si affiancano inoltre eventuali subprocedimenti, che trovano la propria collocazione nella fase istruttoria, aventi ad oggetto il rilascio di titoli – autorizzazioni, titoli abilitativi o nullaosta – presupposti e richiesti nelle singole fattispecie, tra i quali figura in primo luogo l'eventuale procedimento valutazione di impatto ambientale, con sospensione *medio tempore* del procedimento principale.

Il procedimento deve concludersi entro un termine preciso con l'adozione di un provvedimento espresso nel termine di 90 giorni dalla presentazione dell'istanza, salvo eventuali sospensioni dovute alla richiesta di integrazioni documentali, alla verifica di assoggettabilità o alla valutazione di impatto ambientale e all'esercizio del

²⁴⁷ Per F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118, il procedimento è la forma della funzione amministrativa. Sul procedimento amministrativo si v. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo.*, Milano, 2012, 513 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005; M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Milano, 2000.

²⁴⁸ Il procedimento amministrativo è convenzionalmente suddiviso nelle seguenti fasi: avvio, istruttoria, decisoria, integrativa dell'efficacia. A riguardo si v. E. CASSETTA, *op. cit.*, 320 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 294 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2011, 305 ss.

potere sostitutivo²⁴⁹.

Entro tale termine l'amministrazione precedente dovrà adottare un provvedimento²⁵⁰ di accoglimento dell'istanza, con conseguente rilascio dell'autorizzazione unica, o di rigetto, laddove non ritenga che sussistano i presupposti per la realizzazione dello stesso. E ciò dopo aver sentito tutte le amministrazioni competenti nonché gli stessi enti locali interessati dalla realizzazione del progetto.

Nel presente capitolo si intende esaminare il ruolo degli enti locali nell'ambito del procedimento unico e le modalità mediante le quali essi possono far valere i propri interessi. Infine, si verificheranno quali possono essere le eventuali misure compensative da riconoscere agli stessi nel caso in cui la loro posizione venga sacrificata dall'amministrazione competente per il rilascio dell'autorizzazione unica.

2. L'istanza.

Il procedimento unico si avvia in seguito alla presentazione di una specifica istanza da parte dell'interessato – soggetto privato o eventualmente anche un soggetto pubblico – alla realizzazione dell'impianto.

Ai sensi delle linee guida l'istanza deve essere corredata da:

²⁴⁹ Le Linee guida prevedevano un termine di 180 giorni, il quale è poi stato ridotto a 90 dal d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Tale termine costituisce un principio essenziale della disciplina nazionale che non può essere assolutamente derogato dalle Regioni e che deve essere rispettato dall'amministrazione precedente, così come in più occasioni evidenziato dalla stessa Corte Costituzionale con le sentenze, tra le altre, 15 giugno 2011, n. 192, 4 giugno 2010, n. 194 e 1 aprile 2010, n. 124. Anche la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come, ai sensi degli artt. 2, l. 7 agosto 1990 n. 241 e 12, d.lgs. 23 dicembre 2003 n. 387, l'Amministrazione abbia il dovere di concludere il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica con un provvedimento espresso e motivato nel termine perentorio prescritto dalla legge (Cons. Stato, Sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4566; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 10 ottobre 2013, n. 1791; Cons. Stato, Sez. V, 9 settembre 2013, n. 4473; Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2013, n. 3028).

²⁵⁰ Come è noto il provvedimento è l'atto amministrativo che definisce il procedimento e che produce effetti sul piano dell'ordinamento generale, anche in ordine a situazioni giuridiche di soggetti terzi. Cfr. E. CASSETTA, *Op. cit.*, 513 ss.; R. VILLATA – M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006; M. CLARICH, *Il provvedimento amministrativo: efficacia ed esecutorietà*, G. MORBIDELLI, *Il principio del procedimento* e R. SCARCIGLIA, *La disciplina generale dell'azione amministrativa in Europa*, tutti in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006.

a) il progetto definitivo, comprensivo delle opere per la connessione alla rete, delle altre infrastrutture indispensabili previste, della dismissione dell'impianto e del ripristino dello stato dei luoghi. Il ripristino, per gli impianti idroelettrici, è sostituito da misure di reinserimento e recupero ambientale.

b) la relazione tecnica, inclusa nel progetto definitivo, che indichi, in particolare:

i. i dati generali del proponente comprendenti, nel caso di impresa, copia di certificato camerale;

ii. la descrizione delle caratteristiche della fonte utilizzata, con l'analisi della producibilità attesa, ovvero delle modalità di approvvigionamento e, per le biomasse, anche la provenienza della risorsa utilizzata; per gli impianti eolici andranno descritte le caratteristiche anemometriche del sito, le modalità e la durata dei rilievi, che non può essere inferiore ad un anno, e le risultanze sulle ore equivalenti annue di funzionamento;

iii. la descrizione dell'intervento, delle fasi, dei tempi e delle modalità di esecuzione dei complessivi lavori previsti, del piano di dismissione degli impianti e di ripristino dello stato dei luoghi, ovvero, nel caso di impianti idroelettrici, delle misure di reinserimento e recupero ambientale proposte;

iv. una stima dei costi di dismissione dell'impianto e di ripristino dello stato dei luoghi ovvero, nel caso di impianti idroelettrici, delle misure di reinserimento e recupero ambientale proposte;

v. un'analisi delle possibili ricadute sociali, occupazionali ed economiche dell'intervento a livello locale per gli impianti di potenza superiore ad 1 MW.

c) nel caso di impianti alimentati a biomassa e di impianti fotovoltaici, deve essere allegata la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto e delle opere connesse, comprovata da titolo idoneo alla costruzione dell'impianto e delle opere connesse, ovvero, nel caso in cui sia necessaria, la richiesta di dichiarazione di pubblica utilità delle opere connesse e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, corredata dalla documentazione riportante l'estensione,

i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare; tale documentazione è aggiornata a cura del proponente nel caso il progetto subisca modifiche durante la fase istruttoria;

d) per gli impianti diversi deve essere allegata la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area interessata dalla realizzazione dell'impianto e delle opere connesse ovvero, nel caso in cui sia necessaria la procedura di esproprio, la richiesta di dichiarazione di pubblica utilità dei lavori e delle opere e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare; tale documentazione è aggiornata a cura del proponente nel caso il progetto subisca modifiche durante la fase istruttoria;

e) per gli impianti idroelettrici, deve essere allegata altresì la concessione di derivazione d'acqua per uso idroelettrico qualora sia stata già acquisita;

f) il preventivo per la connessione redatto dal gestore della rete elettrica nazionale o della rete di distribuzione secondo le disposizioni di cui agli articoli 6 e 19 della Delibera AEEG ARG/elt 99/08 e successive disposizioni in materia, esplicitamente accettato dal proponente;

g) il certificato di destinazione urbanistica ed estratto dei mappali e delle norme d'uso del piano paesaggistico regionale in riferimento alle aree interessate dall'intervento nonché, ove prescritta, la relazione paesaggistica di cui al DPCM 12 dicembre 2005;

h) ove prescritta, la documentazione prevista dal d.lgs. 4/2008 per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale ovvero per la valutazione di impatto ambientale e la valutazione di incidenza;

i) la ricevuta di pagamento degli oneri istruttori, ove previsti;

j) l'impegno alla corresponsione all'atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle

misure di reinserimento o recupero ambientale; la cauzione è stabilita in favore dell'amministrazione che sarà tenuta ad eseguire le opere di rimessa in pristino o le misure di reinserimento o recupero ambientale in luogo del soggetto inadempiente; tale cauzione è rivalutata sulla base del tasso di inflazione programmata ogni 5 anni. Le Regioni o le Province delegate, eventualmente avvalendosi delle Agenzie regionali per l'ambiente, possono motivatamente stabilire, nell'ambito della Conferenza dei servizi, differenti soglie e/o importi per la cauzione parametrati in ragione delle diverse tipologie di impianti e in relazione alla particolare localizzazione dei medesimi;

k) nel caso in cui il preventivo per la connessione comprenda una stazione di raccolta potenzialmente asservibile a più impianti e le opere in esso individuate siano soggette a valutazione di impatto ambientale, la relazione che il gestore di rete rende disponibile al produttore, redatta sulla base delle richieste di connessione di impianti ricevute dall'azienda in riferimento all'area in cui è prevista la localizzazione dell'impianto, comprensiva dell'istruttoria di cui al punto 3.1, corredata dei dati e delle informazioni utilizzati, da cui devono risultare, oltre alle alternative progettuali di massima e le motivazioni di carattere elettrico, le considerazioni operate al fine di ridurre l'estensione complessiva e contenere l'impatto ambientale delle infrastrutture di rete.

L'istanza deve inoltre essere corredata della specifica documentazione eventualmente richiesta dalle normative di settore di volta in volta rilevanti per l'ottenimento di autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati che confluiscono nel procedimento unico. Tra questi figurano, tra gli atti di competenza della amministrazioni locali, il permesso di costruire, il rilascio del quale è di competenza del comune, nonché l'eventuale autorizzazione agli scarichi ²⁵¹.

²⁵¹ Ai sensi dell'Allegato 1 alle Linee guida, che ha natura esemplificativa, all'istanza deve essere allegata la documentazione finalizzata a ottenere il rilascio dei seguenti provvedimenti, over richiesti: 1. l'autorizzazione ambientale integrata di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005 n. 59, recante attuazione integrale della direttiva 96/61/CE; 2. l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'articolo 146 del d.lgs. 42/2004 e s.m.i.; 3. la valutazione dell'impatto ambientale prevista dalla parte seconda del decreto legislativo 152/06 di competenza dello Stato o della Regione; 4. l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera prevista dalla parte quinta decreto legislativo n. 152/06, di competenza della regione o della provincia; 5. l'autorizzazione alla gestione dei rifiuti ai sensi della parte quarta del decreto legislativo n. 152/06; 6. il nulla osta di competenza dell'Ente di gestione dell'area protetta di cui alla legge

Nei casi in cui l'impianto non ricada in zona già sottoposta a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), il proponente deve altresì effettuare una comunicazione alle competenti Soprintendenze per verificare la sussistenza di procedimenti di tutela ovvero di procedure di accertamento della sussistenza di beni archeologici, le quali siano *in itinere* alla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione unica.

Tale è la documentazione minima obbligatoria e sufficiente per la valutazione dell'istanza: alle regioni e agli enti locali non è dato imporre la presentazione di documentazione ulteriore²⁵².

L'istanza con tutta la documentazione necessaria deve essere presentata all'amministrazione competente in ogni singolo caso, la quale dovrà allora dare avvio al procedimento unico.

E' evidente che in tale fase iniziale il ruolo degli enti locali non potrà che esse-

6 dicembre 1991, n. 394; 7. permesso di costruire di cui al DPR 380 del 2001, di competenza del Comune interessato; 8. parere di conformità del progetto alla normativa di prevenzione incendi, di cui all'articolo 2 del DPR 12 gennaio 1998, n. 37, rilasciato dal Ministero dell'Interno - comando Provinciale VV.FF.; 9. il nulla osta delle Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica) per le servitù militari e per la sicurezza del volo a bassa quota solo se necessario e solo nel caso di impianti ubicati in prossimità di zone sottoposte a vincolo militare; 10. il nulla osta idrogeologico previsto dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 61, comma 5, del decreto legislativo n. 152/06; 11. il nulla osta sismico ai sensi della legge 2 febbraio 1974, n. 64 e successivi provvedimenti attuativi; 12. il nulla osta per la sicurezza del volo da rilasciarsi da parte dell'aeronautica civile (ENAC-ENAV), ai sensi del R.D. 30 marzo 1942, n. 327 recante il codice della navigazione; 13. il mutamento di destinazione d'uso temporaneo o definitivo dei terreni gravati da uso civico di cui alla legge n. 1766 del 1927 e successive modificazioni; 14. l'autorizzazione al taglio degli alberi prevista dalle leggi regionali; 15. la verifica di coerenza con i limiti alle emissioni sonore rilasciata dall'amministrazione competente ai sensi della legge 447 del 1995 e successive modificazioni e integrazioni; 16. nulla osta dell'ispettorato del Ministero delle comunicazioni oggi Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 95 del D.Lgs. n. 259 del 2003; 17. l'autorizzazione all'attraversamento e all'uso delle strade ai sensi del Codice della strada; 18. l'autorizzazione agli scarichi rilasciata dall'autorità competente ai sensi del decreto legislativo 152 del 2006; 19. nulla osta minerario relativo all'interferenza dell'impianto e delle relative linee di collegamento alla rete elettrica con le attività minerarie ai sensi dell'art. 120 del R.D. n. 1775/1933.

²⁵² Cfr. C. Cost., 1 aprile 2010, n. 124, ad avviso della quale è costituzionalmente illegittimo l'allegato sub 1, punto 4.2, lett. i), della l.reg. Calabria 29 dicembre 2008 n. 42, laddove prevede che la domanda di autorizzazione (per gli impianti di potenza superiore a 500 Kwe), sia corredata anche dalla deliberazione favorevole del Consiglio comunale sul cui territorio andrà ad inserirsi il progetto, poiché nel prevedere ulteriore documentazione e adempimenti, impone un ulteriore onere all'istante in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal legislatore statale pone in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 12 d.lg. n. 387 del 2003.

re minimo se non totalmente inesistente, salvo che, in una prospettiva di collaborazione finalizzata alla realizzazione dell'impianto, gli stessi enti locali non si facciano promotori già fornendo documentazione utile all'istante, da depositare congiuntamente alla domanda.

3. L'avvio del procedimento e la convocazione della conferenza di servizi.

Il procedimento è avviato con la presentazione dell'istanza e della relativa documentazione – che costituisce il contenuto minimo ai fini della stessa procedibilità – da parte del soggetto interessato. In caso di pluralità di domande l'amministrazione procedente è tenuta ad avviare i relativi procedimenti in ragione dell'ordine cronologico di presentazione di ciascuna di esse.

In via preliminare l'amministrazione è tenuta a verificare, entro 15 giorni, la completezza della documentazione e la procedibilità dell'istanza. Ove si riscontrino carenze devono essere richieste le necessarie integrazioni: in tal caso il procedimento potrà essere avviato solo al momento in cui la documentazione risulterà completa. Trascorsi 15 giorni senza che l'amministrazione abbia comunicato l'improcedibilità o richieste istruttorie, il procedimento si intende comunque avviato.

L'amministrazione è tenuta a comunicare espressamente l'avvio del procedimento o, laddove anche in seguito alla richiesta di integrazioni difetti ancora la documentazione minima necessaria, l'improcedibilità dell'istanza.

In seguito il procedimento si svolge, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e del Punto 14 delle Linee guida, tramite una conferenza di servizi nell'ambito della quale confluiscono tutti gli apporti amministrativi necessari per il rilascio dell'autorizzazione, fermo restando per l'interessato la facoltà di domandare la convocazione di una conferenza preliminare ai sensi dell'art. 14-*bis* della l. 241/1990²⁵³.

²⁵³ La conferenza di servizi preliminare è prevista dall'art. 14-*bis* della l. 241/1990 e può essere convocata per progetti di particolare complessità su motivata richiesta dell'interessato prima della presentazione dell'istanza, anche alla luce di uno studio di fattibilità o di un progetto preliminare, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari provvedimenti e per poter quindi realiz-

Il procedimento assume carattere onnicomprensivo e assorbe ogni altro procedimento previsto dalle leggi statali e regionali, divenendo unico. Tale caratteristica comporta tre ordini di conseguenze²⁵⁴: a) la conferenza di servizi diviene la sede ove le varie amministrazioni devono esprimere le loro valutazioni. In esso confluiscono tutte le manifestazioni di volontà delle amministrazioni che sarebbero state ordinariamente competenti all'emanazione degli atti di assenso sostituiti nonché a rendere i pareri, intese, concerti e nulla osta funzionali al loro rilascio; b) tali atti vengono inoltre resi non secondo i moduli procedurali previsti dalle rispettive discipline di settore, ma alla stregua del procedimento unico; c) le suddette valutazioni e determinazioni non si estrinsecano in singoli provvedimenti autonomi, ma in atti endoprocedimentali da rendersi in seno alla conferenza di servizi.

La conferenza di servizi, che trova la propria disciplina agli artt. 14 e ss. della l. 241/1990, nel capo relativo alla semplificazione procedimentale, è un istituto di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa che attiene al metodo di svolgimento del procedimento amministrativo, da utilizzarsi in particolare laddove vengano in rilievo numerosi interessi pubblici che necessitano di adeguata valutazione e ponderazione²⁵⁵.

L'intento è quello di favorire le iniziative volte alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, semplificando il relativo procedimento autorizzativo e concentrando l'apporto valutativo di tutte le amministrazioni interessate nella Conferenza ai fini del rilascio dell'autorizzazione²⁵⁶. Essa è finalizzata a garantire un momento di confronto delle diverse valutazioni di ogni ammini-

zare il progetto. A riguardo si v. G. PAGLIARI, *La conferenza preliminare*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 641 ss.

²⁵⁴ Cfr. C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA – C.E. GALLO, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. I – Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 513.

²⁵⁵ Sulla conferenza di servizi si v., senza alcuna pretesa di esaustività, D. D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011; G. PAGLIARI, *Commento agli artt. 14 e ss. L. n. 241 del 1990*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi*, in *Enc. Dir. Annali*, Milano, 2007; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, II, 699 ss.

²⁵⁶ Cfr. TAR Sicilia Palermo, Sez. II, 29 luglio 2010, n. 9042.

strazione, in contraddittorio con l'interessato e con piena cognizione dei progetti, della documentazione relativa e di tutti gli aspetti inerenti la realizzazione e l'esercizio dell'impianto²⁵⁷.

La conferenza ha natura di modulo procedimentale diretto al raccordo tra procedimenti e al contemperamento dei vari interessi coinvolti²⁵⁸: a tal fine tutte le amministrazioni dovranno essere informate e avere piena cognizione dei progetti e di tutta la documentazione presentata.

Ad essa devono essere convocate tutte le amministrazioni interessate dalla realizzazione dell'impianto, le quali, in difetto del procedimento unico, si sarebbero dovute esprimere separatamente. Il paragrafo 14.9 delle Linee guida impone sempre la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali:

a) al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree sottoposte a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio;

b) nell'ambito dell'istruttoria di valutazione di impatto ambientale, qualora prescritta per gli impianti eolici con potenza nominale maggiore di 1 MW, anche qualora l'impianto non ricada in area sottoposta a tutela ai sensi del citato d.lgs. 42/2004;

c) al procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004. In queste ipotesi il Ministero esercita unicamente in quella sede i poteri previsti dall'articolo 152 del decreto, volti a prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee comunque ad assicurare la conservazione dei beni protetti;

²⁵⁷ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 11 settembre 2007, n. 2107.

²⁵⁸ A riguardo si v. M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano 2000, ove si afferma come la conferenza rientri tra i procedimenti di coordinamento. Non è invece condivisibile la tesi più risalente che vedeva nella conferenza un organo collegiale, poiché non è configurabile alcun trasferimento di funzioni da parte delle amministrazioni partecipanti né alla conferenza può essere attribuito alcun rilievo sul piano organizzativo o come ufficio. La stessa Corte Costituzionale ha escluso che si possa realizzare un trasferimento di competenze mediante conferenza di servizi (sentenze 11 luglio 2012, n. 179, 26 giugno 2001, n. 206 e 19 marzo 1996, n. 79), al pari della giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 24 aprile 2012, n. 3742; Cons. Stato, Sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234 e 2 maggio 2012, n. 2488). Cfr. anche F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999.

d) nei casi in cui, a seguito della comunicazione, la Soprintendenza verifichi che l'impianto ricade in aree interessate da procedimenti di tutela ovvero da procedure di accertamento della sussistenza di beni archeologici in itinere alla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione unica.

Nel caso in cui l'opera sia assoggettata anche al preventivo rilascio di autorizzazione paesaggistica, il Soprintendente deve esprimersi – in via definitiva – in sede di conferenza in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza.

Ove l'istanza sia ammissibile – o una volta che sia stata depositata la documentazione integrativa – l'amministrazione procedente è tenuta a indire entro 30 giorni la prima seduta della conferenza di servizi competente per il rilascio dell'autorizzazione. L'amministrazione non ha alcuna facoltà di utilizzare moduli procedurali differenti: la mancata indizione della Conferenza o la mancata partecipazione di amministrazioni titolari per legge di una competenza primaria non si potrebbe che tradurre nell'illegittimità dell'autorizzazione unica, in quanto risulta frustrato l'intento di favorire la composizione degli interessi coinvolti nel procedimento, attraverso la previsione di una sede unitaria di confronto reputata come la più idonea a superare eventuali ragioni di dissenso²⁵⁹.

Le amministrazioni devono partecipare mediante un soggetto legittimato dall'organo competente e capace a esprimere la posizione dell'amministrazione, in modo vincolante, sull'oggetto del procedimento²⁶⁰.

Ai sensi dell'art. 14-*ter* della l. 241/1990, la convocazione deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche in via telematica, almeno 5 giorni prima della seduta. Entro i successivi 5 giorni ciascuna amministrazione, ove impossibilitata, può chiedere che la riunione si tenga in una data diversa: in tal caso l'amministrazione dovrà riconvocare la conferenza entro i successivi 10 giorni, o nei successivi 15 gior-

²⁵⁹ Cfr. TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 5 dicembre 2012, n. 1291, ad avviso del quale tutte le amministrazioni devono essere convocate e devono esprimersi in sede di conferenza, senza che sia possibile riconoscersi l'essenzialità del contributo della Soprintendenza sottraendone la disamina alla conferenza e subordinando l'avvio del cantiere e dei lavori al rilascio di un suo successivo parere definitivo.

²⁶⁰ Ad avviso di Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568, ciò che rileva è l'effettiva sussistenza del potere di rappresentanza in capo ai partecipanti.

ni ove la richiesta provenga da un'amministrazione preposta alla tutela del patrimonio culturale.

Nella prima seduta la conferenza adotta, a maggioranza dei presenti, le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori e individua – salvo determinazione nell'ambito della riunione immediatamente successiva – il termine per l'adozione della decisione conclusiva.

In seguito troverà avviso la fase istruttoria nell'ambito della quale ciascuna amministrazione dovrà verificare la sussistenza dei presupposti richiesti da leggi e regolamenti al fine di esercitare, nell'ambito delle sedute successive, le proprie valutazioni.

Gli enti locali, pertanto, al pari delle altre amministrazioni coinvolte, potranno intervenire in sede di conferenza al fine di esprimere le valutazioni rimesse alla loro competenze e, in ogni caso, di prospettare il loro punto di vista, con il potere di domandare eventuali chiarimenti o la presentazione di ulteriore documentazione, a condizione che non si traducano tuttavia in mere richieste di natura ostruttiva avanzate in violazione del principio di buona andamento e di non aggravamento del procedimento.

Tale potere di intervento non è solo una facoltà riconosciuta agli enti locali ma rappresenta un vero e proprio onere, in quanto il Comune deve far valere il proprio interesse ad una corretta localizzazione urbanistica degli impianti e alla sua conformità edilizia necessariamente nell'ambito della conferenza di servizi che precede il rilascio dell'autorizzazione unica a pena di decadenza ²⁶¹.

²⁶¹ Cfr. l'art. 14-ter della l. 241/1990, ad avviso del quale si considera acquisito l'assenso della amministrazioni che non si esprimono in sede di conferenza. Cfr. Cons. Stato, sez. III, parere 14 ottobre 2008, n. 2849, ad avviso del quale «il Comune può far valere il proprio interesse ad una corretta localizzazione urbanistica del parco eolico, e alla sua conformità edilizia, nell'ambito della conferenza di servizi che precede il rilascio dell'autorizzazione unica». Cfr. anche TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 30 dicembre 2011, n. 3219 e TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 27 luglio 2011, n. 4112.

4. L'istruttoria.

Con l'avvio del procedimento e la convocazione della conferenza ogni amministrazione sarà tenuta a svolgere un'istruttoria al fine di rendere le proprie valutazioni nel corso della seduta definitiva e conclusiva.

Nel corso dei lavori della conferenza sono possibili aggiustamenti progressivi, alla luce delle posizioni, sia iniziali che successive, adottate dalle amministrazioni coinvolte, al fine di giungere al rilascio di un provvedimento positivo.

Non è escluso poi che si manifestino ulteriori esigenze di integrazione della documentazione o necessità di chiarimenti, considerato altresì che la prima verifica della documentazione è meramente formale e di natura preliminare, mentre in seguito sarà necessario valutare nella sostanza il progetto presentato e far fronte a tutte le richieste delle amministrazioni a vario titolo coinvolte²⁶². I documenti devono essere richiesti entro 90 giorni dall'avvio del procedimento e devono essere forniti entro il termine di 30 giorni, salvo proroga di ulteriori 30 giorni a fronte di comprovate esigenze tecniche; ove la documentazione non venga presentata si procederà all'esame del progetto sulla base degli elementi disponibili. Nel caso di progetto sottoposto a VIA i termini sono, invece, quelli espressamente previsti per tale procedura.

Tra gli adempimenti espressamente previsti dalle Linee guida per gli impianti fotovoltaici o a biomassa, è richiesto che entro la data prevista per la riunione conclusiva della conferenza di servizi l'istante, pena il rigetto dell'istanza, abbia dimostrato la disponibilità del suolo su cui questi dovranno essere ubicati.

Per taluni impianti può inoltre imporsi la necessità di svolgere una Valutazione d'impatto ambientale (VIA) o, comunque, una preventiva verifica di assoggettabilità, la quale dovrà a sua volta confluire nell'ambito della conferenza, nonché un'eventuale valutazione di incidenza per i progetti rientranti in aree appartenenti alla Rete Natura 2000. In tali caso i lavori della conferenza dovranno essere sospesi

²⁶² Tale richiesta di integrazioni istruttorie o di chiarimenti può essere avanzata, ai sensi delle Linee guida, fino al termine di conclusione del procedimento sebbene, anche in ossequio al principio di non aggravamento, essa dovrebbe essere avanzata il più tempestivamente possibile. Cfr. C. VIVANI. *Op. cit.*, 532.

nell'attesa dello svolgimento e della conclusione di tali subprocedimenti, nell'ambito dei quali potranno partecipare anche gli enti locali al fine di far valere i loro interessi.

5. La Valutazione di Impatto Ambientale.

La realizzazione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili può richiedere, in taluni casi, lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale o, almeno, della valutazione di assoggettabilità. In questa sede si cercherà, pertanto, di verificare quale ruolo possono svolgere gli enti locali in tale subprocedimento, al fine di far valere i propri interessi.

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) è un istituto volto ad assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, mediante una valutazione anticipata finalizzata a tutelare preventivamente l'interesse pubblico ambientale e a proteggere la salute umana, a contribuire a un migliore ambiente e qualità della vita, a mantenere la specie e la capacità di riproduzione dell'ecosistema, risorsa essenziale per la vita²⁶³. Essa rappresenta la concreta espressione di ponderazione di interessi differenti e contrapposti mediante un procedimento di natura tecnico-amministrativa capace di individuare preventivamente gli effetti che

²⁶³ La VIA è un istituto di derivazione comunitaria, introdotto dalla direttiva 85/337/CEE che, rifacendosi all'esperienza americana dell'*Environmental impact statement*, ha previsto apposite procedure per valutare l'impatto ambientale di un'opera con riferimento a una nozione di ambiente ampia. Essa si ispira ai principi comunitari della prevenzione, della precauzione, dello sviluppo sostenibile e di integrazione. La direttiva è stata recepita con la l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, rimandando ad apposite disposizioni di dettaglio l'individuazione delle categorie di opere da sottoporre alla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), adottate con D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 e D.P.C.M. 27 dicembre 1988, nonché dal d.p.r. 12 aprile 1996, che ha introdotto la procedura di VIA regionale. In seguito la disciplina è stata rivista e inserita nel d.lgs. 152/2006 nonché, a livello comunitario, nella direttiva 2011/92/UE. Sulla VIA si v. A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 137 ss.; A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DALL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 527 ss.; G. MANFREDI, *Il nuovo procedimento di valutazione di impatto ambientale tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. E appalti*, 2009, 156 ss.; A. CROSETTI-R.FERRARA-F. FRACCHIA- N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma, 2008, 364 ss.; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; F. FONDERICO, *Valutazione d'Impatto Ambientale*, in S. NESPOR – A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999; R. D'ALESSIO – A. TANCREDI, *Valutazione Impatto Ambientale*, in *Enc. Giur.*, XXXII, Milano, 1994, 1 ss.

determinati progetti pubblici o privati possono comportare sull'ambiente, al fine di giudicarne la compatibilità e individuare le soluzioni più adatte a garantire uno sviluppo sostenibile²⁶⁴.

La VIA implica una complessa analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili.

L'istituto è disciplinato dall'art. 5 e dagli artt. 19 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante il «Codice dell'ambiente». Ai sensi dell'art. 5 per impatto ambientale si intende l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta e indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti.

Gli impatti da valutare, siano essi diretti o indiretti, riguardano:

- 1) l'uomo, la flora e la fauna;
- 2) il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;
- 3) i beni materiali e il patrimonio culturale;
- 4) l'interazione tra i fattori di cui sopra.

La VIA ha a oggetto i progetti, da intendersi come realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti ed opere, altri interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento del suolo²⁶⁵.

²⁶⁴ Cfr. C. Cost., 26 marzo 2010, n. 120; Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2004, n. 1 e Cons. Stato, Ad. Gen., 25 gennaio 1996, n. 2757. Per Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569, la VIA – al pari della VAS – ha lo scopo di assicurare mediante la valutazione di singoli progetti che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile. Per Cons. Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, la valutazione di impatto ambientale è preordinata in particolare alla salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, che assurge a valore primario ed assoluto, in quanto espressivo della personalità umana, attribuendo ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale, di derivazione comunitaria.

²⁶⁵ La V.I.A. analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti, perché il progetto riguarda una porzione del territorio in

L'autorità competente per la VIA, ai sensi dell'art. 5, lett. p) del Codice dell'ambiente, è la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'adozione del provvedimento di VIA. L'art. 7 precisa che l'autorità competente per la procedura di VIA in sede statale è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, i quali si avvalgono per l'istruttoria della Commissione tecnica VIA-VAS (v. *supra* cap. III), mentre per le procedure in sede regionale è l'amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata dalle leggi regionali o della provincia autonoma. Laddove il progetto debba essere realizzato in più regioni confinanti la valutazione è effettuata d'intesa tra le autorità competenti in ciascuna regione interessata²⁶⁶. Nessun ruolo specifico è invece riconosciuto agli enti locali interessati dalla realizzazione del progetto, salvo che non sia previsto da discipline regionali più garantiste.

Ciò non esclude, in ogni caso, che anche nell'ambito di tali subprocedimenti possano intervenire gli enti locali interessati dalla realizzazione del progetto al fine di far valere la propria posizione.

5.1 La VIA e gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

La sottoposizione di un progetto relativo a un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile a VIA può essere obbligatorio oppure rimesso a una preventiva valutazione di assoggettabilità.

Gli Allegati II, III e IV (quest'ultimo limitatamente ai progetti che ricadono all'interno delle aree protette) del Codice dell'ambiente individuano i progetti da sottoporre obbligatoriamente a VIA. Tra questi figurano, nell'ambito dei progetti la va-

ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano ma al contempo maggiormente valutabile, perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della V.A.S. Cfr. TAR Marche, Ancona, Sez. I, 6 marzo 2014, n. 291.

²⁶⁶ In caso di conflitto tra autorità regionali il Presidente del Consiglio dei Ministri può disporre, previo parere conforme della Conferenza Stato-Regioni, che si applichino le procedure per i progetti di competenza statale.

lutazione dei quali è rimessa alla competenza statale, la realizzazione nonché le modifiche sostanziali²⁶⁷ di:

a) centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW;

b) centrali per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW, incluse le dighe ed invasi direttamente asserviti;

c) impianti eolici per la produzione di energia elettrica ubicati in mare;

Sono invece obbligatoriamente sottoposti a VIA regionale:

a) gli impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 150 MW;

b) gli impianti eolici per la produzione di energia elettrica, sulla terraferma, con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali;

Ai sensi del paragrafo 14.7 delle Linee guida, sono necessariamente subordinati a verifica di assoggettabilità alla VIA:

a) gli impianti per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW;

b) gli impianti da fonti rinnovabili non termici, di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW.

È in ogni caso fatta salva la possibilità per il proponente di presentare istanza di valutazione di impatto ambientale senza previo esperimento della procedura di verifica di assoggettabilità.

La valutazione di assoggettabilità (detta anche procedura di *screening*) è una fase preliminare attraverso la quale si valuta se un determinato progetto possa avere un impatto significativo sull'ambiente tale da dover essere sottoposto alla procedura

²⁶⁷ Per modifica sostanziale si intende, ai sensi dell'art. 5 del Codice dell'ambiente, la variazione di un progetto approvato (che sia stato realizzato o meno), comprese le variazioni della caratteristiche e del funzionamento o il potenziamento dell'opera, che possano dare luogo a effetti significati e negativi sull'ambiente. Non sono sostanziali, invece, le modifiche che comportino mitigazioni di impatti ambientali, senza dare luogo ad alternazioni strutturali significative del manufatto. In tali casi viene assoggettata a VIA l'opera complessiva, risultante dalla somma dei nuovi interventi e di quelli esistenti: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 maggio 2004, n. 3116.

di VIA. Siffatta procedura è disciplinata dall'art. 20 del Codice dell'ambiente, ai sensi del quale il progetto preliminare, unitamente a uno studio preliminare ambientale, deve essere trasmesso all'autorità competente dallo stesso proponente.

In tali casi, in seguito alla trasmissione del progetto, viene pubblicato un avviso sulla Gazzetta Ufficiale o sul Bollettino Ufficiale della Regione nonché sull'albo pretorio dei comuni coinvolti. I soggetti interessati possono presentare osservazioni entro 45 giorni e, nei successivi 45, l'autorità competente, tenuto conto delle osservazioni, verifica gli eventuali effetti negativi e significativi sull'ambiente. Le osservazioni possono essere presentate anche dagli enti locali, quali soggetti competenti per la tutela degli interessi territoriali ove il progetto dovrà essere realizzato.

All'esito, se il progetto non presenta impatti ambientali significati, viene escluso dalla VIA, mentre negli altri casi prende avvio il procedimento ordinario, con provvedimento motivato da pubblicarsi in Gazzetta Ufficiale o sul BUR e direttamente impugnabile dagli interessati²⁶⁸.

In entrambi i suesposti casi, tanto che si debba sottoporre il progetto alla VIA che alla Valutazione di assoggettabilità, i lavori della conferenza di servizi rimangono sospesi, ai sensi dell'art. 14-ter della l. 241/1990 e del punto 14.13, delle Linee guida, sino al termine prescritto per la conclusione della procedura di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, eventualmente comprensiva, ove previsto, altresì della valutazione d'incidenza ambientale (sulla quale v. *infra*). La procedura di VIA costituisce una procedura antecedente – eventualmente anche presupposta ove obbligatoria – rispetto a quella principale unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003²⁶⁹.

Nel caso in cui sia progettata la realizzazione di una pluralità di impianti di produzione nella medesima area o in aree contigue, anche se oggetto di progetti differenti, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. 28/2011 le Regioni e le Province auto-

²⁶⁸ Cfr. Cons. Stato, 3 marzo 2009, n. 1214; TAR Molise, Sez. I, 23 luglio 2010, n. 374.

²⁶⁹ Cfr. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 21 febbraio 2014, n. 563, ad avviso del quale la conferenza di servizi deve aver luogo nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di impianti alimentati da energie rinnovabili e non anche in quello, ad esso cronologicamente antecedente, volto al rilascio della VIA.

nome devono prevedere forme di valutazione di impatto ambientale cumulative. Nel caso di pluralità di impianti solo una valutazione complessiva può infatti valutare adeguatamente tutti gli impatti che possono derivare per l'ambiente e l'ecosistema²⁷⁰.

In tal caso le considerazioni conclusive dovranno tenere conto dei fattori derivanti dalla cumulabilità delle strutture e non essere il frutto di analisi distinte e relative a ogni singolo progetto.

In un tale contesto normativo, ove sono le stesse previsioni di legge a specificare quali impianti devono essere sottoposti a VIA e quali no, agli enti locali è riconosciuto un ruolo marginale, il quale può essere svolto pressoché unicamente in sede *screening*, nell'ambito della quale possono eventualmente sottolineare l'opportunità o meno dell'assoggettare il progetto alla procedura, senza che tuttavia le loro considerazioni siano vincolanti per l'amministrazione procedente.

5.2. Il procedimento di VIA e il ruolo degli enti locali.

La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale trova avvio con la presentazione dell'istanza all'autorità competente²⁷¹, statale o regionale, cui deve essere allegata, ai sensi dell'art. 23 del Codice dell'ambiente, lo studio di impatto ambientale, il progetto definitivo dell'opera, la sintesi non tecnica e copia dell'avviso pubblicato a mezzo stampa ai sensi dell'art. 24 del medesimo Codice.

Lo studio di impatto ambientale deve essere il più possibile completo e conte-

²⁷⁰ Per la CGUE, 24 novembre 2011, C-404/09, è necessario che la disciplina sulla VIA tenga conto della necessità di procedere a valutazioni cumulative per gli impatti che possano derivare sull'ambiente da progetti in disamina e da altri impianti in funzione o la cui messa in funzione sia già stata o possa essere a breve autorizzata.

²⁷¹ All'istante è altresì dato, ai sensi dell'art. 21 del Codice dell'ambiente, avviare una fase eventuale precedente all'inizio del procedimento di VIA, alla luce di un progetto preliminare, volta a definire in contraddittorio con le amministrazioni competenti in materia ambientale i contenuti dello studio di impatto ambientale. Nell'ambito di tale procedura (detta anche di *scooping*) il proponente, confrontandosi altresì con gli altri soggetti interessati, giunge a individuare le informazioni da includere nello studio nonché le eventuali alternative al progetto anche al fine di evitare ulteriori dinieghi in seguito. La stessa amministrazione può domandare informazioni sulle eventuali alternative progettuali. L'amministrazione competente verifica anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto l'esistenza di eventuali incompatibilità indicando, nel caso, le condizioni per ottenere in sede di presentazione del progetto definitivo i necessari atti di consenso.

nere una prima valutazione del proponente in merito agli effetti ambientali derivanti dal progetto: tra le informazioni devono essere altresì indicate le alternative progettuali, compresa la sua non realizzazione (alternativa zero)²⁷². Eventuali carenze sugli aspetti essenziali dello studio, tra le quali anche la considerazione delle opzioni alternative, possono determinare l'illegittimità dello stesso provvedimento di V.I.A.²⁷³.

Alcune garanzie a favore degli enti locali e delle popolazioni stanziate sul territorio interessato dal progetto – oltre che delle altre amministrazioni coinvolte nella procedura – sono previste dagli artt. 23, comma 3, e 25, comma 2, del Codice dell'ambiente.

Ai sensi dell'art. 23, infatti, la documentazione relativa alla VIA deve essere depositata presso gli uffici dell'autorità competente, nonché presso le Regioni, le Province e i Comuni il territorio dei quali sia, anche solo parzialmente, interessato dagli impatti derivanti dalla realizzazione del progetto.

Ai sensi dell'art. 25, inoltre, qualora la realizzazione del progetto imponga l'acquisizione di atti di assenso, autorizzazioni o nulla osta in materia ambientale, lo stesso proponente deve trasmettere ai soggetti interessati, tra i quali anche gli eventuali enti locali, l'insieme della documentazione necessaria al loro rilascio.

A diretta garanzia delle popolazioni interessate, invece, è prevista dall'art. 24 la partecipazione alla procedura del «pubblico interessato», ovvero dei soggetti che hanno un interesse, in termini di vantaggio o svantaggio, che sia conseguenza delle potenziali modifiche della situazione ambientale, o che hanno un interesse in tali procedure, i quali possono intervenire per esprimere la propria valutazione in ordine al progetto e allo studio di impatto ambientale²⁷⁴. Tra i soggetti interessati possono esse-

²⁷² Cfr. Art. 21 del Codice dell'ambiente. Nell'attesa della predisposizione delle nuove norme tecniche il riferimento normativo tuttora vigente per la predisposizione dello studio di impatto ambientale è dato da d.p.c.m. 27 dicembre 1988. Per Cons. Stato, Sez. VI, 19 marzo 2012, n. 1541, lo studio deve contenere un'analisi e una valutazione di tutti gli effetti complessivi che deriverebbero all'ambiente dalla realizzazione del progetto.

²⁷³ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4970 e Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 34. Cfr. TAR Veneto, Sez. III, 8 marzo 2012, n. 333, ad avviso del quale è illegittimo un procedimento di VIA nell'ambito del quale non sia stata presentata l'opzione zero.

²⁷⁴ Sulla partecipazione al procedimento di VIA si v. MARINIELLO, *La valutazione di Impatto Ambientale come strumento di better regulation ed i problemi applicativi nell'ordinamento italiano*, in

re annoverati i proprietari e i residenti nei terreni adiacenti o posti nei pressi del sito ove sorgerà l'opera; ai fini della partecipazione non è tuttavia sufficiente un mero interesse di fatto alla salubrità dell'ambiente, ma è necessario un interesse in linea con le disposizioni di cui agli artt. 7 e ss. della l. 241/1990.

Tra i soggetti legittimati alla partecipazione, benché non siano ravvisabili espresse pronunce giurisprudenziali sul punto, debbono ritenersi ricompresi anche gli enti locali il territorio dei quali risulti interessato dagli impatti ambientali derivanti dalla realizzazione del progetto. Ciò non solo nel caso in cui essi abbiano la competenza al rilascio di uno degli atti che verrà ad essere sostituito dal parere di VIA, ma anche in tutti gli altri casi in cui il progetto interessi il loro territorio, secondo un'interpretazione dell'istituto che sia conforme ai principi di leale collaborazione, nonché anche a quelli di completezza istruttoria e di imparzialità.

Tali soggetti possono inviare, ai sensi dell'art. 24 del Codice dell'ambiente, le proprie osservazioni entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione dell'istanza e della relativa documentazione. Le osservazioni del pubblico devono essere considerate e valutate da parte dell'autorità competente ove afferiscano all'oggetto della valutazione.

I contributi partecipativi svolgono una duplice finalità: da una parte permettono l'acquisizione di nuovi e ulteriori elementi conoscitivi e valutativi rispetto a quelli indicati dal proponente, così da garantire una corretta e più completa considerazione delle ripercussioni dell'opera sul contesto territoriale in cui va ad inserirsi; dall'altra, svolgono una funzione – sebbene sia ritenuta secondaria²⁷⁵ – di tutela delle posizioni dei terzi, i quali possono far valere i propri interessi, a condizione tuttavia che siano in grado di dimostrare l'effettiva titolarità di una posizione sostanziale, qualificata e differenziata²⁷⁶

L'Autorità procedente può, inoltre, disporre un'inchiesta pubblica per l'esame

Riv. it. dir. pub. comp., 2010, 339; PELOSI – VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 1001 ss.

²⁷⁵ Cfr. S. ZARAMELLA, *Art. 24*, in L. COSTATO – F. PELLIZZER (a cura di), *Op. cit.*, 131.

²⁷⁶ A riguardo si v. M. OCCHIENA, *Partecipazione e tutela del terzo nel procedimento di valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 37 ss.

dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni dei cittadini.

L'amministrazione competente provvederà quindi a svolgere l'istruttoria²⁷⁷, acquisendo e valutando la documentazione presentata, le osservazioni del pubblico e dei soggetti interessati nonché gli eventuali atti di assenso delle altre amministrazioni in materia ambientale. Nel corso dell'istruttoria devono essere valutati tutti gli effetti derivanti dalla realizzazione dell'opera, anche in via cumulativa con le altre opere sia già realizzate che previste solo in fase progettuale²⁷⁸: la VIA ha ad oggetto l'opera nella sua interezza ed è illegittima una considerazione frazionata della stessa²⁷⁹.

Una previsione chiaramente sfavorevole alla posizione degli enti locali, in particolare dei comuni, è prevista dall'art. 3 del d.p.c.m. 27 dicembre 1988, in forza del quale la procedura di compatibilità ambientale non è vincolata alle previsioni degli strumenti di pianificazione e programmazione (quali, tra gli altri, gli strumenti urbanistici e il piano energetico) nell'ambito dei quali il progetto si inserisce²⁸⁰. Tuttavia, è legittimo un'eventuale parere negativo di VIA, motivato in relazione alla mancata conformità con lo strumento urbanistico, in relazione ad aspetti ambientali afferenti la gestione del territorio²⁸¹: agli enti locali è pertanto dato incidere indirettamente anche sugli esiti delle valutazioni di impatto ambientale mediante l'attività di governo del territorio, della quale l'autorità competente non potrà che tenere conto ove adeguatamente motivata e ove relativa ad aspetti meritevoli di tutela sotto il profilo ambientale.

Diversamente, però, sugli stessi grava il rischio che la propria posizione sia sacrificata laddove, nonostante le previsioni urbanistiche di senso contrario, venga comunque rilasciato un parere di VIA positivo: in tal caso una prima garanzia degli

²⁷⁷ Nel caso di VIA statale l'istruttoria è di competenza della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS.

²⁷⁸ Cfr. anche CGUE21 marzo 2013, C. 244/12 e TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 14 luglio 2011, n. 1341.

²⁷⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368 e TAR Toscana, Sez. II, 30 luglio 2012, n. 1338.

²⁸⁰ Cfr. TAR Piemonte, Sez. II, 17 settembre 2005, n. 283.

²⁸¹ Cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 3 settembre 2012, n. 342.

enti locali non potrebbe che essere ravvisata nell'obbligo di motivazione, gravante nel caso sull'amministrazione procedente in misura certamente più pregnante. In aggiunta dovrebbe comunque essere garantita la partecipazione procedimentale dell'ente locale interessato, ciò sia in ossequio al principio di leale collaborazione che al fine di rispettare altresì il principio di completezza istruttoria, il quale non può che richiedere altresì l'acquisizione delle valutazioni degli enti più vicini alla collettività interessata dal progetto.

Il giudizio di VIA resta comunque autonomo e indipendente da ogni altra valutazione propria dei Comuni e degli altri enti²⁸², alle quali l'amministrazione procedente non è vincolata. E, con particolare riferimento agli impianti di energia rinnovabili, è espressamente escluso che in sede di VIA possano essere previste eventuali misure di compensazione a favore degli enti locali, poiché esse, alla stregua di quanto previsto dal paragrafo 14.15 delle Linee guida possono essere individuate solo nell'ambito del procedimento unico in sede di conferenza dei servizi²⁸³.

Al fine di giungere entro tempi certi alla decisione finale, tutte le amministrazioni interessate sono tenute a trasmettere entro 60 giorni le proprie determinazioni e il Ministero per i beni e le attività culturali il parere di cui all'art. 26 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; siffatti atti possono essere eventualmente resi nell'ambito di un'apposita conferenza di servizi, se indetta dall'autorità procedente²⁸⁴. Nell'ambito

²⁸² Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. X, 27 giugno 2001, n. 4565.

²⁸³ Cfr. C. Cost., 17 dicembre 2013, n. 307, ad avviso della quale allorché sia richiesta anche la valutazione di impatto ambientale o la verifica di assoggettabilità a v.i.a., le misure compensative vengano determinate, in sede di riunione della conferenza di servizi, tramite la quale si svolge il procedimento unico (14.1. delle Linee guida) e nella quale confluiscono i provvedimenti di v.i.a. (14.13. delle Linee guida), congiuntamente con i predetti provvedimenti, tenendo conto delle misure di mitigazione eventualmente adottate in quella sede (Allegato 2, punto 2, lettera g), delle Linee guida). Cfr. anche C. Cost., sentenze sentt. n. 282 del 2009, 124 del 2010, 192, 308 del 2011, 99, 224, 275 del 2012.

²⁸⁴ A tale conferenza di servizi è stata riconosciuta natura istruttoria, tanto che non è necessario che all'esito venga adottato un atto unitario di giudizio imputabile all'amministrazione, ma è sufficiente una decisione dell'autorità competente in seguito all'acquisizione degli atti delle altre amministrazioni: l'amministrazione procedente è comunque sempre tenuta a motivare il proprio dissenso riguardo alle determinazioni espresse in sede di conferenza. A riguardo si v. A. MILONE, *Op. cit.*, 154 e F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, 1579. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3502, relativo a un procedimento di autorizzazione di centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW.

dei procedimenti di competenza statale, inoltre, la Regione è tenuta a fornire il proprio parere obbligatorio entro il termine di 90 giorni²⁸⁵. Nessun parere è invece richiesto in via obbligatoria e generale agli enti locali.

All'esito dell'istruttoria, acquisiti gli atti, i documenti e le osservazioni eventualmente presentate, l'autorità procedente dovrà compiere la propria valutazione e adottare il provvedimento di VIA.

5.3. Il parere di VIA e i rapporti con il procedimento unico.

La VIA si conclude con un provvedimento espresso e motivato, il quale costituisce il risultato di una specifica istruttoria tecnica e della consultazione con il pubblico. Il provvedimento, che deve essere adottato entro il termine di 150 giorni dalla presentazione dell'istanza²⁸⁶, è costituito da un parere di compatibilità ambientale che può essere: a) positivo, eventualmente subordinatamente a determinate condizioni o raccomandazioni²⁸⁷; b) negativo a causa dell'inadeguatezza del progetto o dell'inadeguatezza del sito scelto o per entrambe le circostanze.

La decisione deve essere adottata in seguito a una valutazione che consideri e soppesi, in un giudizio d'insieme, i pareri, le osservazioni e i riscontri raccolti nella fase istruttoria, comparando e valutando le principali alternative prospettate dal pro-

²⁸⁵ Cfr. TAR Lazio, Sez. II-*bis*, 1 ottobre 2012, n. 5919, che ha annullato un decreto di compatibilità ambientale ministeriale per mancato coinvolgimento della regione territorialmente interessata. Il parere è peraltro meramente collaborativo – consultivo e non ha natura vincolante: cfr. TAR Lazio Roma, Sez. II, 8 settembre 2010, n. 32176.

²⁸⁶ L'art. 26, comma 2, del Codice dell'ambiente prevede, nel caso di inutile decorso dei termini procedurali, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri, il quale è tenuto a provvedere, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'organo competente ad adempiere entro il termine di venti giorni. Nel caso di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale in sede non statale si applicano le norme regionali e delle province autonome, le quali devono essere adottate nel rispetto della disciplina comunitaria.

²⁸⁷ Per A. POLICE, *Op. cit.*, 549, le prescrizioni sono a carico del proponente con carattere di ottimizzazione progettuale, soggette a verifica di ottemperanza da parte degli organismi di controllo, mentre le raccomandazioni sono a carico di terzi, soggetti pubblici o privati, non direttamente vincolanti per la realizzazione dell'intervento ma comunque valide come importanti segnalazioni di problematiche la cui soluzione si ritiene necessaria per innescare processi di risanamento o miglioramento ambientale.

ponente nello studio di impatto ambientale²⁸⁸. Nel rendere il giudizio, che dovrà essere suffragato da una motivazione idonea a supportare e a manifestare le valutazioni compiute, l'amministrazione competente esercita una discrezionalità amplissima, che non si esaurisce in un giudizio tecnico, ma presenta profili di discrezionalità amministrativa e politica nell'apprezzamento di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti²⁸⁹.

Per la giurisprudenza amministrativa la VIA assume tratti di decisioni di politica ambientale, in particolare laddove essa, al di là dell'aspetto tecnico, valuti a fini ambientali la localizzazione di progetti per importanti opere pubbliche, svolgendo un'attività di pianificazione e di programmazione propria dell'organo politico: la VIA avrebbe una complessità peculiare che impone una mediazione fra interessi articolati e variegati, che coinvolge interessi costituzionalmente protetti, sia dell'amministrazione che degli enti locali, tanto da rendere necessaria una valutazione politica²⁹⁰. Ma se così è, allora agli enti locali non può non essere riconosciuto un ruolo maggiore e più incisivo, poiché essi sono gli enti che per stessa finalità istituzionale devono assumere le decisioni volte a curare gli interessi delle collettività di riferimento, in particolare sotto il profilo urbanistico. E' evidente che ove il giudizio di VIA venga ad assumere connotati di giudizio politico il vincolo derivante dalla necessità di rispettare il principio di leale collaborazione e di operare una valutazione che sia imparziale e basata su un'istruttoria completa e adeguata, che tenga conto anche degli interessi locali, si faccia più stringente. In particolare, tanto più ampia è la

²⁸⁸ Cfr. F. FONDERICO, *Valutazione d'impatto ambientale*, in S. NESPORT – A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, II, Milano, 2003, 1859.

²⁸⁹ Sulla discrezionalità in sede di VIA si v. F. FONDERICO, *Valutazione d'impatto ambientale e amministrazione precauzionale*, in *Giorn. dir.amm.*, 2012, 1, 69; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2011, 225. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2013, n. 468, ad avviso del quale l'amplissima discrezionalità riconosciuta all'amministrazione competente per il rilascio della VIA sarebbe censurabile solo per macroscopici vizi logici, per errori di fatto o per travisamento dei presupposti.; cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107.

²⁹⁰ Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II, 8 settembre 2010, n. 32176, in *Riv. giur. amb.*, 2010, I, 2001. Per TAR Puglia, Bari, Sez. I, 10 aprile 2008, n. 894, la complessità delle valutazioni di impatto ambientale e la contemporanea dei plurimi interessi contrapposti implicano la necessità di un procedimento esteso a tutti i soggetti titolari di situazioni giuridiche che potrebbero essere pregiudicate dall'opera o dall'intervento.

discrezionalità esercitata nel singolo caso, tanto più ampia e incisiva dovrà essere la motivazione addotta a supporto della decisione.

Il provvedimento è vincolante per la conclusione del procedimento di autorizzazione principale, in quanto nel caso di esito negativo il progetto non può essere autorizzato, mentre nel caso di esito positivo l'autorizzazione deve recepirne tutte le eventuali prescrizioni. L'osservanza delle prescrizioni è un obbligo per il titolare del provvedimento di VIA, e le violazioni possono comportare la sospensione dei lavori con la conseguente imposizione del ripristino delle condizioni ambientali iniziali. Ai sensi dell'art. 5 del Codice dell'ambiente il provvedimento di VIA sostituisce tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta e gli assensi comunque denominati in materia ambientale.

Il provvedimento ha una validità di 5 anni entro i quali l'opera deve essere realizzata²⁹¹. Per i progetti che per complessità e/o dimensioni necessitano di un periodo più lungo per essere realizzati possono essere emanati provvedimenti con validità superiore a cinque anni. Su motivata richiesta del proponente il provvedimento può essere altresì prorogato, ma trascorso tale termine la procedura di VIA dovrà essere reiterata.

Ai sensi dell'art. 14-ter della l. 241/1990 e delle Linee guida gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, comprensive, ove previsto, della valutazione di incidenza devono essere contenuti in provvedimenti espressi che confluiscono nella conferenza di servizi.

Laddove l'autorità a tal fine competente non si esprima nei termini l'autorità procedente convoca la prima affinché si esprima nella conferenza stessa; nel caso in cui si tratti di VIA regionale il decorso infruttuoso del termine comporta l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri.

Il rapporto tra VIA e procedimento unico ha destato diverse problematiche esegetiche e procedurali di rilevante importanza, anche in relazione all'eventuale autonomia impugnabilità di un parere di VIA negativo: il parere espresso comporta, in-

²⁹¹ In seguito al rilascio l'art. 28 del Codice dell'ambiente disciplina la fase di monitoraggio, finalizzata a garantire il rispetto delle prescrizioni espresse e il controllo sugli impatti ambientali.

fatti, un relevantissimo vincolo procedimentale, in considerazione della sua natura di parte vincolante per l'ottenimento dell'autorizzazione finale. In particolare, i risultati cui esso perviene non possono essere legittimamente disattesi dalla successiva attività istruttoria propria del procedimento principale, anche in relazione alle parti e agli aspetti che costituiscono il presupposto logico essenziale del giudizio espresso.

Se, infatti, nel procedimento principale va valutata l'opportunità del rilascio dell'autorizzazione, in quello di VIA si valuta l'eventuale compromissione dell'interesse ambientale, sicché ove quest'ultimo si chiuda con una valutazione negativa risulterebbe precluso il rilascio dell'autorizzazione²⁹². L'esito positivo della VIA costituisce condizione necessaria per il rilascio della stessa autorizzazione unica²⁹³.

La VIA, sebbene per una corrente minoritaria integri un atto endoprocedimentale non autonomamente impugnabile²⁹⁴, per la tesi maggioritaria resta una procedura autonoma²⁹⁵, che impone un'immediata impugnazione dell'eventuale valutazione negativa, poiché immediatamente lesiva della posizione dell'istante²⁹⁶.

Nel caso di esito negativo, inoltre, dovrà essere dato preventivo avviso all'istante e agli altri soggetti intervenuti ai sensi dell'art. 10-*bis* della l. 241/1990, co-

²⁹² Cfr. Cass., S.U., 7 luglio 2010, n. 16039, ad avviso della quale qualora per il rilascio di un'autorizzazione o di una concessione sia prevista l'obbligatoria apertura di un subprocedimento per la valutazione dell'impatto ambientale, la cui conclusione, se positiva, consente la prosecuzione e l'eventuale esito favorevole di quello principale, mentre, ove negativa, preclude l'accoglimento della domanda del richiedente, dovendosi ritenere che detti procedimenti perseguono interessi pubblici differenti, posto che in quello principale va valutata l'opportunità del rilascio del provvedimento, mentre in quello incidentale il giudizio di compromissione dell'interesse ambientale è di tipo assoluto e preclude il rilascio dell'autorizzazione o della concessione in relazione al progetto negativamente valutato, a prescindere da ulteriori profili di convenienza.

²⁹³ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 dicembre 2005, n. 7387.

²⁹⁴ Cfr. TAR Umbria, Sez. I, 3 maggio 2011, n. 214 e TAR Marche, 26 maggio 2011, n. 363.

²⁹⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1214; TAR Veneto, Sez. I, 26 luglio 2004, n. 2480. Tale autonomia è tuttavia criticabile, poiché non risponde a quell'unicità che caratterizza il procedimento unico di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003: invero, forse sarebbe stato meglio semplificare il procedimento prevedendo la partecipazione di tutti gli enti in sede di VIA o, diversamente, che le stesse valutazioni di VIA fossero rese in sede di conferenza, mediante un unico procedimento globale e un solo provvedimento definitivo omnicomprendivo. Cfr. anche TAR Sicilia, Palermo, 2009/1209; TAR Lombardia, Milano, 2007, n. 5773.

²⁹⁶ Cfr. A. QUARANTA, *La Via, il procedimento unico e la ricerca della massima semplificazione possibile (nota a TAR Brescia n. 282/2011)*, in *Amb. & svil.*, 2012, 2. Cfr. TAR Molise, Campobasso, Sez. I, 23 dicembre 2011, n. 992.

sì da garantire un pieno contraddittorio e assicurare la possibilità che vengano forniti ulteriori memorie e documenti²⁹⁷.

Sicché, nel caso in cui gli enti locali figurino tra i soggetti intervenuti, essi potranno avvantaggiarsi anche di tale istituto presentando memorie e documenti che dovranno essere valutati dall'amministrazione. In difetto, qualora all'esito dell'istruttoria, l'amministrazione competente adotti una decisione difforme e contraria alla loro posizione, gli stessi potranno eventualmente tutelarsi avanti il Giudice Amministrativo, oltre che mediante la partecipazione alle ulteriori fasi del procedimento unico ove andrà a confluire il parere finale di VIA.

6. Gli ulteriori subprocedimenti: la VINCA.

Il rilascio dell'autorizzazione unica può presupporre lo svolgimento di ulteriori subprocedimenti. Nel presente paragrafo si esaminerà il principale di questi, la VINCA, e il ruolo che nella stessa possono svolgere gli enti locali.

La VINCA concerne i progetti aventi a oggetto la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree SIC, ZPS o ZSC (sulle quali si v. *supra* Cap. IV).

In tal caso, il rilascio dell'autorizzazione presuppone necessariamente la previa sottoposizione del progetto a valutazione d'incidenza ambientale ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357²⁹⁸: in particolare, ai sensi del comma 8, «l'autori-

²⁹⁷ Al fine di garantire il confronto dialettico tra le parti, il TAR Puglia, Bari, con sentenza del 21 maggio 2012, n. 976, ha evidenziato come anche alla VIA sia applicabile l'art. 10-bis della l. 241/1990, con la conseguenza che di un eventuale esito negativo debba essere dato preavviso all'istante e agli altri soggetti interessati.

²⁹⁸ Sulla valutazione d'incidenza ambientale (c.d. VINCA) si v. A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014 749 ss.; A. CARAFA, *La valutazione di incidenza ambientale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. – Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 585 e ss.; M. BENOZZO – F. BRUNO, *La valutazione di Incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano, 2009; M. ZINZI, *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione di incidenza ed il regime di tutela provvisorio delle ZPS*, in *Dir. pubbl. comp eur.*, 2008, 492 ss. La VINCA è stata prevista dall'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE, poi recepita con il d.p.r. 357/1997, il quale è stato

tà competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi».

Ai sensi dell'art. 5 la verifica di incidenza deve essere esperita in relazione a tutti gli interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi.

Per i progetti di rilievo nazionale è competente il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, mentre nel caso di progetti di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale l'autorità competente è individuata dalla disciplina regionale, la quale ben potrebbe rimettere nel caso la stessa valutazione all'ente locale. Le stesse modalità di presentazione dei relativi studi e i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali vengono individuate dalle regioni e dalle province autonome, per quanto di propria competenza. Fino alla individuazione dei tempi, la verifica deve essere conclusa entro 60 giorni dal ricevimento dello studio.

Sotto l'aspetto procedimentale, ai fini della valutazione l'istante è tenuto a presentare uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'Allegato G del d.p.r. 357/1997, i principali effetti che l'intervento progettato può avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi²⁹⁹.

Nel corso del procedimento l'autorità competente ha la facoltà di chiedere una sola volta integrazioni dello stesso ovvero di indicare le indicazioni alle quali il pro-

modificato con d.p.r. 120/2003 in seguito all'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea.

²⁹⁹ La VINCA deve necessariamente essere acquisita in via preventiva da parte dell'autorità competente ad autorizzare la realizzazione di un progetto in un'area SIC, ZPS o ZSC (TAR Liguria, Sez. I, 25 marzo 2013, n. 522, in *Riv. giur. edil.*, 2003, I, 664; TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 3 luglio 2012, n. 325; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 1 ottobre 2007, n. 1420).

ponente deve attenersi. Nel caso in cui le predette autorità chiedano integrazioni dello studio, il termine per la valutazione di incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono alle autorità medesime.

Se l'intervento interessa un'area ricompresa parzialmente o interamente nell'ambito di un'area protetta, la valutazione deve essere effettuata sentito l'ente gestore della stessa.

Nel caso in cui il progetto sia altresì sottoposto alla valutazione di impatto ambientale, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito di tale procedura, la quale sarà tenuta a considerare anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali i siti e le zone sono state individuate. A tale fine lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal presente regolamento, facendo riferimento agli indirizzi di cui all'Allegato G del d.p.r. 357/1997.

Nel corso dell'istruttoria deve essere riconosciuta anche agli enti locali interessati – laddove non direttamente titolari del potere di svolgere la valutazione – la facoltà di partecipare al procedimento ai sensi dell'art. 9 della l. 241/1990, presentando memorie e documenti che dovranno essere valutati dall'amministrazione, in un'interpretazione sistematica dell'istituto che risulti ispirata e rispettosa dei principi di leale collaborazione e del giusto procedimento.

All'esito dell'istruttoria il procedimento potrà concludersi con una valutazione positiva o con una valutazione negativa, laddove il progetto risulti foriero di conseguenze negative sull'integrità di un sito, nel qual caso si dovrà procedere a valutare le possibilità alternative³⁰⁰. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba comunque essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni

³⁰⁰ Per TAR Umbria, Sez. I, 24 agosto 2010, n. 429, la VINCA costituisce uno strumento di tutela preventiva dell'ambiente, il quale deve permettere che il progetto possa essere in seguito modificato, secondo le prescrizioni indicate, così da eliminare o ridurre l'incidenza negativa dell'opera progettata.

competenti sono tenute ad adottare ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete Natura 2000.

Venendo a esaminare in particolare il rapporto tra le aree della Rete Natura 2000 e gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, una lettura favorevole alla tutela degli interessi ambientali è stata fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, alla quale il TAR Puglia, Bari, aveva rimesso la questione relativa alla compatibilità con le direttive *habitat* e *uccelli* e con quelle in materia di energie rinnovabili (v. *supra* cap. II) nonché con i principi di proporzionalità e non discriminazione della legge regionale che vietava totalmente la collocazione nelle aree di Rete Natura 2000 di aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo senza alcuna previa valutazione d'incidenza di ogni singolo progetto³⁰¹.

Come già evidenziato (v. *supra* cap. IV), ad avviso della Corte di Giustizia è legittima una previsione nazionale che escluda totalmente la realizzabilità di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree Natura 2000 se conforme ai principi di proporzionalità e non discriminazione, il rispetto dei quali è stato poi accertato nel caso di specie dal TAR Puglia, Sede di Bari, il quale ha ritenuto legittime le limitazioni regionali³⁰². In fattispecie analoghe a quelle esaminate dalla Corte di Giustizia è evidente come non potrà che essere totalmente esclusa la realizzabilità dell'impianto nell'area, senza necessità di disporre una VINCA – la quale non potrebbe in ogni caso che essere negativa – con conseguente irrilevanza altresì del ruolo dell'ente locale.

In tutti tali casi i lavori della conferenza di servizi riprenderanno in seguito alla conclusione del subprocedimento, con la trasmissione della valutazione finale all'autorità procedente.

7. La fase decisoria: la conferenza di servizi e la determinazione finale.

³⁰¹ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, ord.15 dicembre 2009, n. 274, di rimessione degli atti alla Corte di Giustizia, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 796, con nota di S. GUARDINO.

³⁰² Cfr. CGUE, sent. 21 luglio 2011, in C-2/10, *Azienda Agricola Franchini* e TAR Puglia, Bari, Sez. I, 3 maggio 2013, n. 674.

All'esito della fase istruttoria e una volta terminati gli eventuali subprocedimenti, l'autorità procedente e tutte le altre amministrazioni coinvolte sono tenute a concludere il procedimento unico, adottando nell'ambito della conferenza di servizi la determinazione finale favorevole o meno al rilascio dell'autorizzazione unica, eventualmente, indicando le prescrizioni alle quali la stessa è subordinata.

Nei seguenti paragrafi si intende esaminare, pertanto, il ruolo degli enti locali nella fase decisoria e le modalità mediante le quali essi potranno far valere i propri interessi.

7.1. La decisione in sede di conferenza di servizi.

Si è visto come, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, il modulo procedimentale mediante il quale deve svolgersi l'intero procedimento unico sia dato dalla conferenza di servizi.

La conferenza di servizi, così come disciplinata dagli artt. 14 e ss. della l. 241/1990, può avere una natura alternativa: istruttoria o decisoria. La conferenza di servizi istruttoria è volta allo svolgimento contestuale degli adempimenti istruttori propri di più amministrazioni e alla valutazione congiunta dei relativi interessi, fermo restando che le determinazioni finali sono assunte singolarmente da ciascuna amministrazione. La conferenza decisoria, invece, è volta all'adozione di una decisione unica, conclusiva del procedimento e che individui il provvedimento finale, in sostituzione di tutti gli atti che avrebbero diversamente dovuto essere adottati dalle amministrazioni coinvolte³⁰³.

³⁰³ Sulla conferenza decisoria si v. G. SCIULLO, *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1138 ss.; cfr. anche M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Roma, 2008; M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, in *Urb. & app.*, 2008, 20 ss.; F. BASSANINI - L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, V. CERULLI IRELLI (a cura di), Napoli 2006, 173 ss.; S. CAVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano 2007, 276. Alla conferenza istruttoria e a quella decisoria può accostarsi la conferenza preliminare, prevista dall'art. 14-bis della l. 241/1990, finalizzata a verificare, su istanza dell'interessato e prima dell'avvio del procedimento, la sussistenza delle condizioni per la positiva conclusione dello stesso e le

Ai nostri fini interessa analizzare, in particolare, la conferenza decisoria, quale istituto volto a concentrare in un unico contesto decisionale tutte le valutazioni inerenti il rilascio dei diversi titoli abilitativi – di competenza di amministrazioni differenti – necessari per lo svolgimento di una data attività. Essa porta a decisioni pluristrutturate, consentendo di acquisire intese, concerti, nulla osta e atti di assenso mediante un unico provvedimento concordato³⁰⁴.

Lo stesso Consiglio di Stato ha evidenziato come essa costituisca «lo strumento per realizzare il giusto temperamento tra le esigenze di concentrazione delle funzioni in unica istanza, ed il rispetto delle competenze delle amministrazioni preposte alla cura di un determinato settore, consentendo la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata opera amministrativa»³⁰⁵.

Nel caso delle energie rinnovabili la conferenza di servizi è espressamente finalizzata all'adozione congiunta della determinazione finale, i contenuti della quale dovranno in seguito essere riversati dall'autorità procedente nel provvedimento unico, con rilascio o diniego dell'autorizzazione, tanto che la conferenza non può che qualificarsi di natura decisoria³⁰⁶: l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 rimette alla conferenza di servizi non solo lo svolgimento di un'istruttoria unitaria, ma la stessa adozione di una decisione unica in ordine al rilascio o meno dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio dell'impianto. La conferenza di servizi è stato individuato come lo strumento più idoneo a garantire, da un lato, la tutela della libera iniziativa economica e del fabbisogno energetico nazionale (tutt'oggi dipendente in maniera eccessiva dalle importazioni dall'estero) e, dall'altro, un'adeguata tutela dell'ambiente, della salute umana, del paesaggio e dei beni culturali, poiché trattasi di un istituto concepito per assicurare al massimo grado un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti

eventuali misure correttive da adottare a tal fine. Sulla conferenza preliminare si rinvia *supra* alla nota n. 7.

³⁰⁴ Si v. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 1732; G. MORBIDELLI, *Op. cit.*, 706.

³⁰⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2000, n. 1002, in *Riv. giur. edil.*, 2001, I, 195.

³⁰⁶ Sulla natura decisoria della conferenza di servizi prevista dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003 si v. Cons. Stato, Sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220; Cons. Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1020; TAR Piemonte, Sez. I, 18 febbraio 2012, n. 449; TAR Piemonte, Sez. I, 15 febbraio 2012, n. 237; TAR Toscana, Sez. II, 21 settembre 2011, n. 1412; TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 9 febbraio 2010, n. 1775.

mediante una dialettica costruttiva³⁰⁷.

Venendo alle modalità decisionali, alla conferenza di servizi decisoria è riconosciuta una struttura dicotomica o bifasica: una fase che si conclude con la determinazione della conferenza, che ha valenza solo endoprocedimentale; una successiva fase si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati. Gli atti posti in essere in conferenza e quelli precedenti e, in particolare, quelli con i quali sia stato espresso l'avviso delle singole amministrazioni convocate, non sono ancora in sé idonei a ledere in modo diretto ed immediato gli interessi del destinatario del provvedimento, poi emanato a seguito della conferenza di servizi³⁰⁸. L'esito della conferenza dei servizi costituisce, invero, solo un atto preparatorio della fase di emanazione di un nuovo provvedimento dell'amministrazione che aveva indetto la conferenza: ed è solo quest'ultimo atto che può essere direttamente e immediatamente lesivo³⁰⁹.

³⁰⁷ Cfr. C. VIVANI, *Op. cit.*, 513.

³⁰⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10 aprile 2014, n. 1718, in *Foro amm.*, 2014, 4, 1114, ad avviso del quale «la conferenza di servizi è dunque un'occasione procedimentale di accelerazione e coordinamento dei casi complessi, ma non un non un organo privativo della formazione collegiale della decisione, vale a dire decidente in luogo delle amministrazioni convocate (Cons. Stato, VI, 18 aprile 2011, n. 2378; 23 maggio 2012, n. 3039; 6 maggio 2013, n. 2417). Tanto che secondo il prevalente orientamento la conferenza di servizi c.d. decisoria (artt. 14 ss. legge 7 agosto 1990, n. 241, in esito alle riforme apportate dalle leggi 24 novembre 2000, n. 340, e 11 febbraio 2005, n. 15) ha struttura dicotomica, con una fase che si conclude con la determinazione della conferenza (anche se di tipo c.d. decisorio), che ha valenza solo endoprocedimentale, e una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati (es. Cons. Stato, VI, 11 dicembre 2008, n. 5620; 9 novembre 2010, n. 7981; 31 gennaio 2011, n. 712; 6 maggio 2013, n. 2417)». Cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5084.

³⁰⁹ Sul punto si sono susseguiti orientamenti giurisprudenziali differenti. Per un primo orientamento, fondato sulla disciplina degli artt. 14 e ss. della l. 241/1990 anteriore alle modifiche del 2005, già il verbale conclusivo della conferenza di servizi sarebbe immediatamente lesivo (Cons. Stato, Sez. IV, 7 luglio 2008, n. 3361 e TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 13 agosto 2007, n. 3068). Per un ulteriore orientamento, successivo alle modifiche del 2005, era impugnabile unicamente il provvedimento finale sarebbe impugnabile, dovendosi riconoscere alla determinazione conclusiva un carattere meramente endoprocedimentale (Cons. Stato, Sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5620; poi confermata sino di recente da Cons. Stato, Sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 712; Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378; Cons. Stato, Sez. VI, 6 maggio 2013, n. 2417; Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5084; Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2013, n. 6192). Tale ultimo orientamento ha infine trovato conferma anche con la sopracitata Cons. Stato, Sez. VI, 10 aprile 2014, n. 1718. Di diverso avviso, anche recentemente, invece il TAR Lazio, Latina, Sez. I, 28 ottobre 2013, n. 810, per il quale non sarebbe ravvisabile alcuno

La decisione in ordine al rilascio o meno dell'autorizzazione unica viene quindi adottata in sede di conferenza, con atto di natura endoprocedimentale. Le modalità per l'adozione della decisione sono delineate dall'art. 14-ter, comma 6, della l. 241/1990, ai sensi del quale l'amministrazione procedente, «valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motiva di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza»³¹⁰.

Tutte le amministrazioni devono esprimersi in sede di conferenza di servizi rendendo le proprie valutazioni, risultando altrimenti illegittimi – per parte della giurisprudenza addirittura nulli – eventuali provvedimenti emessi prima o dopo e comunque fuori dalla sede conferenziale³¹¹.

Ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, si considerano altresì acquisiti gli assenti delle amministrazioni convocate, comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistica, territoriale e ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, ove il relativo rappresentate non abbia

sdoppiamento in due fasi dei lavori della conferenza decisoria. Al di là di tali divergenze in ordine all'atto lesivo impugnabile, elaborate in riferimento alla disciplina delineata dagli artt. 14 e ss. della l. 241/1990, nel caso delle energie rinnovabili per il TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 28 novembre 2013, n. 1028, il provvedimento finale avente autonomo carattere lesivo ed autonomamente impugnabile è solo l'autorizzazione unica, in quale l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 reca una disciplina speciale che deroga in ogni caso l'art. 14-ter della l. 241/1990, così come modificato dal dl. 78/2010. Su tale sentenza si veda il commento di P.M. MARTINO, *La Conferenza dei servizi nel procedimento autorizzatorio ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 566 ss.

³¹⁰ Tale criterio, inserito con l'art. 49 del d.l. 31 maggio 2010, n. 87, convertito con modificazioni nella l. 30 luglio 2010, n. 122, ha sostituito il precedente criterio maggioritario, in forza del quale la determinazione finale era assunta alla luce dei voti espressi da ciascuna amministrazione indipendentemente dall'interesse tutelato e dalle posizioni e valutazioni in concreto rese in sede di conferenza. Per G. TULUMELLO, *La semplificazione procedimentale applicata all'urbanistica: profili problematici delle recenti riforme legislative*, in *Giur. it.*, 2002, il criterio maggioritario, ponendo tutte le amministrazioni sullo stesso piano, non sembrava permettere una cura qualitativa degli interessi pubblici coinvolti, limitandosi a una mera valutazione quantitativa dei voti espressi.

³¹¹ Cfr. TAR Piemonte, Sez. I, 5 giugno 2009, n. 1597, ad avviso del quale sarebbe nullo l'atto adottato prima della convocazione della conferenza di servizi; in tal senso anche TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 2 febbraio 2010, n. 1297. Per TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 13 maggio 2008, n. 1371, è afflitto da nullità altresì il dissenso postumo espresso dopo la chiusura dei lavori della conferenza.

espresso, all'esito dei lavori della conferenza, la volontà dell'amministrazione rappresentata.

Alla luce di tutte le posizioni espresse e in ragione del peso di ciascuna di esse l'amministrazione procedente dovrà adottare la propria determinazione finale. E' tuttavia evidente come tale metodo decisionale non sia di facile applicazione: l'individuazione delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza non è una valutazione semplice e si presta all'arbitrio dell'amministrazione procedente, in ragione dell'ampissima discrezionalità che le viene riconosciuta nel pesare le posizioni adottate da ogni partecipante.

A riguardo la dottrina ha evidenziato come l'amministrazione sia tenuta ad avere riguardo alle singole posizioni che le amministrazioni assumono, con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di determinare l'esito positivo o negativo del procedimento in base alle singole disposizioni di settore³¹².

Se da una parte tale criterio favorisce le decisioni maggiormente aderenti all'interesse pubblico prevalente, dall'altra lascia un ampio potere discrezionale³¹³, nell'esercizio del quale l'amministrazione trova i propri limiti e le relative garanzie nella necessità di rispettare i principi sopraesposti (v. *supra* cap. III), e in particolare nella necessità di essere supportato da un'adeguata attività istruttoria e da un'approfondita e congrua motivazione³¹⁴.

Nell'ambito della conferenza di servizi la discrezionalità è in ogni caso sem-

³¹² Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in www.astrid-online.it. Per N. BASSI, *Semplificazione dell'azione amministrativa*, in AA. VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 482, il criterio delle posizioni è criticabile proprio in quanto pecca di poca chiarezza.

³¹³ La discrezionalità amministrativa è quello spazio di scelta che spetta all'amministrazione procedente allorché la normativa che disciplina l'esercizio del potere non predetermini in modo completo tutti i presupposti e le condizioni per la sua adozione. La discrezionalità è ravvisabile laddove l'amministrazione abbia la possibilità di scegliere tra più soluzioni possibili a fronte delle esigenze di cura di un determinato interesse: esso si caratterizza per il contenuto aperto della fattispecie legale che lo pone. Sulla discrezionalità si v. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 395 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2010, 276 ss.; F. VOLPE, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, 791 ss.; L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986.

³¹⁴ Cfr. QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione e di coordinamento degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Quaderni Regionali*, 2006, I, 58.

pre in parte ridotta, alla luce della necessità di confrontarsi con le altre autorità: se il potere era discrezionale nell'esercizio «in solitudine», i margini di decisione risultano notevolmente ridotti laddove si tratti di tenere altresì conto della posizione delle altre amministrazioni³¹⁵.

Ad avviso della stessa giurisprudenza si tratta di un meccanismo decisionale dal contenuto flessibile che, rispetto alla rigidità del precedente metodo maggioritario, consente di valutare in concreto, in ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto delle singole autorità e la tipologia del loro eventuale dissenso³¹⁶. Ne consegue che il dissenso espresso da un'amministrazione interessata e convocata in sede di conferenza di servizi non manifesta una volontà provvedimentale dell'amministrazione, ma è solo un atto espressivo di un giudizio in vista di un confronto dialettico e che concorre, per la parte di competenza di quella stessa amministrazione, a formare il giudizio complessivo che, eventualmente, viene posto a base del provvedimento che segue la conferenza stessa³¹⁷.

Il provvedimento conclusivo può pertanto essere assunto anche in mancanza di un consenso unanime; tuttavia, in tal caso, la determinazione conclusiva deve considerarsi assoggettata ad un obbligo di autonoma e specifica motivazione, che tenga conto delle posizioni emerse e, soprattutto, di quelle espresse da Amministrazioni portatrici di interessi particolarmente rilevanti³¹⁸.

L'amministrazione competente sarà pertanto tenuta ad adottare la determinazione finale previa valutazione delle specifiche risultanze della Conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, nell'esercizio autonomo del potere provvedimentale rimesso all'autorità procedente³¹⁹.

Sicché, al fine di verificare i margini e le modalità di scelta dell'amministrazione è pertanto necessario aver riguardo agli interessi tutelati da ciascuna autorità e alle ragioni addotte alla base della propria determinazione.

³¹⁵ Cfr. F.G. SCOCA, *Interessi protetti (Dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989.

³¹⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5084.

³¹⁷ In tal senso Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4899.

³¹⁸ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 5 ottobre 2011, n. 2372.

³¹⁹ TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 11 novembre 2011, n. 5286.

7.2. Gli interessi meritevoli di particolare considerazione.

Nel precedente paragrafo si è avuto modo di evidenziare come, ai sensi dell'art. 14-*ter* della l. 241/1990, l'amministrazione procedente debba adottare la determinazione finale alla luce delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza, quindi eventualmente superando altresì eventuali posizioni di dissenso – salvo quanto si dirà nel successivo paragrafo in ordine al c.d. *dissenso qualificato* – non ritenute prevalenti e preclusive del rilascio dell'autorizzazione unica.

Nello svolgere tale valutazione – che come evidenziato è connotata da ampia discrezionalità – l'amministrazione procedente può tuttavia trovarsi a dover considerare aspetti ritenuti di particolare rilevanza dallo stesso legislatore: l'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e le Linee guida, infatti, prevedono che nella valutazione del progetto si tenga conto sia degli aspetti connessi al suo inserimento nel paesaggio che, nel caso di inserimento in territorio agricolo, «delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale».

Ma procediamo con ordine.

a) Un primo profilo di particolare rilevanza che deve essere considerato nella valutazione del progetto presentato dall'istante è quello relativo al corretto inserimento nel paesaggio dell'impianto³²⁰. L'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e le Linee guida, inve-

³²⁰ Sulla tutela del paesaggio si v., tra i molti contributi, M.L. SCHIAVANO, *Il regime autorizzativo dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III – La tutela della natura e del paesaggio.*, Milano, 2014, 513 ss.; A. CROSETTI, *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI – D. VAIANO (a cura di), *Beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2011, 233 ss.; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma, 2010; E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 57 ss.; A. CROSETTI, *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Torino, 2008, 542 ss.; M.A. CABIDDU – N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007; G. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 2126 ss. Sui rapporti tra tutela del paesaggio e impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili si v. S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinno-*

ro, impongono all'amministrazione procedente di considerare attentamente gli aspetti paesaggistici, delineando dei criteri che permettano una scelta ponderata e con margini di discrezionalità limitati.

In particolare, il paragrafo 16 delle Linee guida prevede che costituiscano elementi per la positiva valutazione dei progetti:

a) la buona progettazione degli impianti, comprovata con l'adesione del progettista ai sistemi di gestione della qualità (ISO 9000) e ai sistemi di gestione ambientale (ISO 14000 e/o EMAS);

b) la valorizzazione dei potenziali energetici delle diverse risorse rinnovabili presenti nel territorio nonché della loro capacità di sostituzione delle fonti fossili: ad esempio la combustione ai fini energetici di biomasse derivate da rifiuti potrà essere valorizzata attuando la co-combustione in impianti esistenti per la produzione di energia alimentati da fonti non rinnovabili (es. carbone) mentre la combustione ai fini energetici di biomasse di origine agricola-forestale potrà essere valorizzata ove tali fonti rappresentano una risorsa significativa nel contesto locale ed un'importante opportunità ai fini energetico-produttivi;

c) il ricorso a criteri progettuali volti ad ottenere il minor consumo possibile del territorio, sfruttando al meglio le risorse energetiche disponibili;

d) il riutilizzo di aree già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (*brownfield*), tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati, consentendo la minimizzazione di interferenze dirette e indirette sull'ambiente legate all'occupazione del suolo ed alla modificazione del suo utilizzo a scopi produttivi, con particolare riferimento ai territori non coperti da superfici artificiali o *greenfield*, la minimizzazione delle interferenze derivanti dalle nuove infrastrutture funzionali all'impianto mediante lo sfruttamento di infrastrutture esistenti e, dove necessari, la bonifica e il ripristino ambientale dei suoli e/o delle acque sotterranee;

vabile e tutela del paesaggio, in Riv. giur. amb., 2011, 753 e ss.; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in Riv. giur. ed., 2009, 171 ss.; P. LOMBARDI, *Corte costituzionale e autorizzazione degli impianti di energia eolica: concezione assolutizzante del paesaggio o ponderazione di interessi?*, in Riv. giur. edil., 2009, 1469 ss.

e) una progettazione legata alle specificità dell'area in cui viene realizzato l'intervento; con riguardo alla localizzazione in aree agricole, assume rilevanza l'integrazione dell'impianto nel contesto delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale, sia per quanto attiene alla sua realizzazione che al suo esercizio;

f) la ricerca e la sperimentazione di soluzioni progettuali e componenti tecnologici innovativi, volti ad ottenere una maggiore sostenibilità degli impianti e delle opere connesse da un punto di vista dell'armonizzazione e del migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto storico, naturale e paesaggistico;

g) il coinvolgimento dei cittadini in un processo di comunicazione e informazione preliminare all'autorizzazione e realizzazione degli impianti o di formazione per personale e maestranze future;

h) l'effettiva valorizzazione del recupero di energia termica prodotta nei processi di cogenerazione in impianti alimentati da biomasse.

Ulteriori criteri sono poi delineati dall'Allegato 4 delle Linee Guida ai fini della valutazione dell'inserimento nel paesaggio degli impianti eolici, i quali – come noto – più frequentemente destano problematiche e contenziosi in ragione dell'impatto visivo che inevitabilmente hanno sul territorio³²¹.

L'allegato, dopo aver evidenziato i possibili impatti che gli impianti eolici possono avere, individua i criteri di inserimento nonché le eventuali misure di mitigazione che possono essere considerate in fase di valutazione della compatibilità dei progetti presentati, fermo restando che la sostenibilità degli impianti dipende da diversi fattori e che luoghi, potenze e tipologie differenti possono presentare criticità sensibilmente diverse³²².

³²¹ Tra gli impatti considerati dall'Allegato 4 figurano: a) l'impatto visivo e l'impatto sui beni culturali e il paesaggio; b) l'impatto su flora, fauna ed ecosistemi; c) le interazioni con geomorfologia e territorio; d) le interferenze sono ed elettromagnetiche; e) l'analisi dei possibili incidenti; f) gli impatti specifici, nel caso di particolari ubicazioni.

³²² Per ciascuno dei possibili impatti (cfr. nota precedente) l'Allegato 4 individua, a titolo meramente esemplificativo, alcune misure di mitigazione, tra le quali: a) assecondare le geometrie del territorio, evitare di interrompere le singolarità del paesaggio, interrimento dei cavidotti, uso di soluzioni cromatiche neutre e di vernici antiriflettenti; b) mimetizzazione delle modifiche dell'habitat in fase di cantiere, contenimento dei tempi di costruzione, utilizzo ridotto delle nuove strade, ripristino della vegetazione eliminata durante la fase di cantiere; c) distanze minime degli aerogeneratori tra loro nonché

La valutazione dell'inserimento dell'impianto nel paesaggio deve avvenire in riferimento a tutti tali criteri, con considerazione altresì di quelli delineati dall'Allegato 4 nel caso di impianti eolici. E la loro applicazione dovrà essere adeguatamente motivata e dovrà trovare fondamento in un'istruttoria adeguata e completa.

Gli stessi enti locali in sede conferenziale potranno evidenziare il rispetto o meno degli stessi criteri e svolgere le loro osservazioni sull'inserimento dell'impianto nel territorio e nel paesaggio, al fine di incidere sulla decisione che dovrà essere assunta dall'amministrazione precedente e così favorire o meno il rilascio dell'autorizzazione unica. La rilevanza delle osservazioni svolte dagli enti locali sugli aspetti paesaggistici, tuttavia, avranno una diversa rilevanza – anche al fine di integrazione di una posizione prevalente – a seconda del concreto riparto di competenze in ciascuna regione e sarà tanto più forte ove, anche in relazione a tali profili, agli stessi sia riconosciuta la tutela degli stessi³²³.

La definitiva valutazione in ordine al corretto inserimento dell'impianto progettato nel paesaggio è poi rimessa alla conferenza complessivamente intesa e, quindi, alla decisione dell'autorità precedente (salvo, come si dirà nel prossimo paragrafo, che non intervenga un'ipotesi di dissenso espresso vincolante)³²⁴.

dai centri abitati, minima occupazione di suolo nella fase dei lavori, utilizzo dei percorsi esistenti per l'accesso agli impianti; d) utilizzo di aerogeneratori a bassa velocità e con profili alari volti a ridurre l'impatto sonoro, utilizzo di linee di trasmissione esistenti e ove possibile interrato, posizionamento del trasformatore all'interno della torre. Ai sensi dell'Allegato 4 i criteri di inserimento e le eventuali misure di compensazione per mitigare gli impatti derivanti dagli impianti eolici costituiscono parametri di riferimento da considerare anche in sede di progettazione e di localizzazione degli impianti, al fine di permettere il loro migliore inserimento possibile nel territorio e di facilitare il rilascio di un provvedimento favorevole.

³²³ Si v. Cons. Stato, Sez. V, 31 marzo 2014, n. 1541, ovi si è evidenziato come sia superabile dalla Conferenza di servizi il dissenso espresso da un comune, non titolare di alcuna competenza in materia ambientale e paesaggistica. Se il dissenso espresso dal Comune può sempre essere superato, ciò non esclude tuttavia che l'amministrazione precedente, a fronte di un dissenso argomentato e motivato approfonditamente, ritenga di ritenerlo prevalente, tanto da precludere la realizzazione dell'impianto. Per il TAR Piemonte, Sez. I, 10 maggio 2013, n. 606, tuttavia, il comune, in senso alla conferenza di servizi per l'autorizzazione alla costruzione di un impianto di cogenerazione alimentato da fonti rinnovabili, potrebbe dissentire sotto il profilo urbanistico e non sotto il profilo paesaggistico-territoriale.

³²⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4566, ad avviso del quale, nel caso di procedimento per il rilascio del titolo abilitativo funzionale alla costruzione e all'esercizio degli impianti di

b) Tra gli interessi sensibili che devono essere valutati dall'amministrazione procedente figurano, altresì, quelli attinenti all'agricoltura e al patrimonio rurale³²⁵.

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, infatti, la localizzazione degli impianti in aree agricole presuppone un'attenta considerazione delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale³²⁶.

Lo stesso paragrafo 16.4 delle linee guida specifica come, nell'autorizzare progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, debba essere verificato che l'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del

produzione di energia elettrica alimentati da fonti eoliche, le valutazioni della compatibilità ambientale e paesaggistica, debbano ordinariamente essere demandati alla conferenza di servizi. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5994.

³²⁵ Sul rapporto tra impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e aree agricole si v. F. BRUNO – G. MOCETTI, *Energie rinnovabili, agricoltura e gestione dei rifiuti: un rapporto ancora irrisolto*, in *Dir. e giur. agr.*, 2012, 231 e ss.; L. PAOLONI, *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agr., ist. merc.*, 2011, 25 ss.; A. QUARANTA, *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole. Prima parte*, in *Amb. & Svil.*, 2010, 732 e ss., e *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole. Seconda parte*, in *Amb. & Svil.*, 2010, 826 ss.; G. DE STEFANO, *Che la localizzazione degli impianti di energia rinnovabile in zone agricole non diventi una (cattiva) abitudine!*, in *Dir. e giur. agr.*, 2009, 716 ss. La Corte Costituzionale con la sentenza dell'11 giugno 2014, n. 166, ha evidenziato come le regioni non possano precludere in via generale, pena la dichiarazione di incostituzionalità della relativa previsione, la realizzazione in area agricola di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche in considerazione del fatto che lo stesso art. 12 del d.lgs. 387/2003 pone dei limiti alla loro localizzazione in area agricola.

³²⁶ La giurisprudenza ha in più occasioni evidenziato e confermato come, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, l'ubicazione di impianti a fonti rinnovabili è consentita anche in zone classificate agricole, purché nel rispetto dei valori relativi all'attività agricola e al paesaggio rurale, sulla base di una valutazione ampiamente discrezionale dell'Amministrazione competente, sindacabile dal giudice amministrativo solo per profili che attengano all'evidente illogicità: cfr. TAR, Umbria, Sez. I, 23 maggio 2013, n. 303; Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2011, n. 4454; Cons. Stato, Sez. IV, 15 maggio 2008, n. 2247.

paesaggio rurale.

Tutti tali aspetti devono essere considerati in sede di conferenza di servizi, con il coinvolgimento delle amministrazioni preposte alla loro tutela e con un'attenta valutazione dell'incidenza derivante dall'eventuale realizzazione del progetto³²⁷. L'amministrazione procedente è tenuta, in particolare, a verificare la compatibilità dell'impianto e il suo esercizio con i valori agricoli e rurali del territorio ove questo verrebbe ad inserirsi.

Gli stessi comuni – che già nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio possono tutelare tali aspetti del territorio – nell'ambito della conferenza di servizi possono esprimere le proprie valutazioni sul rispetto o meno dei valori agricoli e rurali e l'opportunità o meno di realizzare sul proprio territorio l'impianto³²⁸. Ove l'ente locale intenda tutelare i valori agricoli e rurali del proprio territorio sarà tenuto a motivare adeguatamente la propria posizione in sede di conferenza, ed è necessario che alla base vi siano già delle previsioni urbanistiche in tal senso, sulle quali l'ente possa fondare la propria posizione³²⁹.

Tutte le posizioni espresse con riferimento a tali valori dovranno essere considerate dall'amministrazione. E ciò in particolare con riferimento alle posizioni

³²⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4566, ad avviso del quale i profili attinenti, tra gli altri, alla tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale possono - e devono - essere considerati nella competente e tempestiva conferenza dei servizi che deve essere *ex lege* convocata entro 30 gg. dalla presentazione dell'istanza.

³²⁸ Cfr. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 24 giugno 2014, n. 1570, ad avviso del quale i comuni possono certamente esprimere, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia di governo del territorio, un giudizio sulla compatibilità degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con le aree agricole, in quanto l'art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003 se, da un lato, ammette che gli impianti possano essere insediati sulle stesse, dall'altro impone dei limiti, laddove che nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

³²⁹ Al fine di far poter far valere adeguatamente le proprie ragioni in relazione alla collocazione dell'impianto su un'area agricola è necessario che l'ente locale abbia già adeguatamente esercitato il proprio potere urbanistico, poiché, così come evidenziato dal TAR Toscana, Sez. I, 27 settembre 2011, n. 1422, se i comuni possono prevedere, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia di governo del territorio, aree specificamente destinate ad impianti eolici, anche tenendo conto delle diverse disposizioni vigenti in tema di sostegno del settore agricolo, agroalimentare locale e di tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e paesaggio rurale, occorre, però ritenere che, in assenza di alcuna espressa previsione conformativa, detti impianti possono essere localizzati senza distinzione, almeno per quanto riguarda la valutazione di compatibilità urbanistica, in tutte le zone agricole.

espresse dagli enti locali, i quali in conformità al principio di leale collaborazione non potranno che essere coinvolti, trattandosi di valori strettamente connessi al loro territorio e alle popolazioni che sullo stesso sono insediate.

c) Ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. 387/2003, il rilascio dell'autorizzazione determina, ove necessario, gli effetti della variante urbanistica³³⁰.

Tutte le prescrizioni urbanistiche vigenti sull'area ove dovrebbe essere localizzato l'impianto possono essere derogate laddove la Conferenza di servizi ritenga prevalenti gli interessi e le ragioni addotte a supporto dell'istanza del privato. Ciò con un conseguente svilimento del ruolo degli enti locali e in particolare dei comuni, ai quali è attribuita la competenza di disciplinare il proprio territorio, indicandone modalità d'uso e rispettivi limiti (v. *supra* cap. IV).

A tutela della posizione degli enti locali si deve tuttavia ritenere come, laddove la realizzazione comporti una variante alle prescrizioni urbanistiche vigenti, il principio di leale collaborazione imponga il coinvolgimento dell'ente competente e l'attenta considerazione delle sue ragioni, e come il principio di completezza istruttoria imponga che la valutazione sia tratta all'esito di un'istruttoria che dia conto di tutti gli aspetti e gli interessi coinvolti dalla realizzazione e dall'esercizio dell'impianto³³¹.

Gli enti locali, al fine di far valere la propria posizione, dovranno tuttavia ad-

³³⁰ Cfr. TAR Piemonte, Sez. I, 10 luglio 2014, n. 1197, il quale ha confermato come l'autorizzazione unica alla costruzione e gestione degli impianti costituisca, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, tanto da essere in grado di rimuovere ostacoli al rilascio che possono derivare dalla disciplina urbanistica locale.

³³¹ Cfr. TAR Basilicata, Sez. I, 15 marzo 2014, n. 189, ad avviso del quale i comuni possono prevedere prescrizioni finalizzate al corretto uso del territorio, senza porre divieti di carattere assoluto nei confronti degli impianti di energia rinnovabile, cioè prescrizioni non ostative di per sé alla realizzazione di siffatte strutture, in quanto l'attuazione del progetto dipende da un bilanciamento e una ponderazione dei valori contrapposti e del corretto inserimento urbanistico, con tutela dei valori paesaggistici ed ambientali. In particolare, per TAR Piemonte, Sez. I, 15 febbraio 2012, n. 237, l'art. 12, comma 3, del d.lgs. 387/2003, «non autorizza a ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili consentano semplicemente di "azzerare" le scelte programmatiche degli enti locali, dovendo le stesse essere comunque prese in considerazione e ponderate nell'ambito della Conferenza di servizi ed, eventualmente, essere superate sulla scorta di una motivazione adeguata atta a rendere conto delle ragioni per cui l'impianto è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, comunque compatibile con le caratteristiche dell'area interessata dall'inseadimento». Negli stessi termini anche TAR Piemonte, Sez. I, 21 dicembre 2011, n. 1342.

durre a supporto una congrua e approfondita motivazione, che sia tale da configurare la posizione dell'ente in sede di conferenza come prevalente: un dissenso del comune alla realizzazione dell'impianto che si limiti a rinviare alla diversa previsione urbanistica vigente sull'area non sarebbe invece meritevole di considerazione³³².

L'amministrazione procedente, nel caso in cui intenda superare l'ostacolo derivante dalle previsioni urbanistiche, rilasciando comunque l'autorizzazione, sarà tenuta a motivare adeguatamente in ordine alla decisione, dando conto del bilanciamento operato anche in relazione ai valori sottesi alla previsione derogata. L'amministrazione, tuttavia, sarà altresì tenuta a motivare adeguatamente anche l'eventuale decisione di precludere il rilascio dell'autorizzazione unica alla luce delle prescrizioni urbanistiche, poiché ai sensi dello stesso art. 12 della d.lgs. 387/2003, la previsione urbanistica non è, in generale, di ostacolo alla realizzazione dell'impianto³³³.

Se, pertanto, da un lato le prescrizioni urbanistiche non sono tali da precludere *ipso iure* la realizzazione dell'impianto, dall'altro esse devono sempre essere considerate e valute dall'autorità procedente e gli enti locali possono far valere la propria posizione mediante un'attenta e motivata attività pianificatoria nonché mediante un intervento critico in sede di conferenza di servizi, motivando la propria posizione in modo tale da renderla una posizione prevalente della quale l'autorità procedente deve necessariamente tenere conto.

³³² Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2014, n. 1180, ad avviso del quale «ai sensi dell'art. 14-ter della L. n. 241 del 1990, il dissenso di un'Amministrazione che partecipa alla conferenza di servizi, per essere validamente espresso, deve essere sorretto da congrua motivazione e contenere altresì una critica *construens*, non potendo limitarsi ad una mera opposizione al progetto in esame (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 23 Maggio 2011, n. 3099 e sez. V, 24 gennaio 2013, n. 434)», tanto che «l'eventuale parere negativo alla realizzazione dell'impianto espresso dal Comune in tema di edilizia-urbanistica non può avere l'effetto di veto automatico rispetto alla realizzazione dell'impianto».

³³³ Cfr. TAR Toscana, 7 aprile 2011, n. 629, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 1067, ad avviso del quale «se anche, in astratto, si volesse ipotizzare la facoltà del Comune di individuare per regolamento zone sottratte e zone destinate all'installazione di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, come pure in passato la giurisprudenza ha fatto (per tutte cfr. T.A.R. Umbria, 15 giugno 2007, n. 518), nondimeno il diniego frapposto dalla Provincia [...] sulla sola base del divieto posto dallo strumento urbanistico dovrebbe reputarsi illegittimo, in difetto di specifica motivazione circa il mancato esercizio dei poteri di variante urbanistica previsti, come già detto, dallo stesso art. 12 D.Lgs. n. 387/2003 a conferma del fatto che la disciplina urbanistica rappresenta un ostacolo per definizione non insormontabile alla realizzazione degli impianti in questione».

7.3. Il dissenso qualificato.

Nei precedenti paragrafi si è visto come la determinazione finale della Conferenza di servizi sia adottata dall'amministrazione procedente alla luce delle posizioni prevalenti espresse, eventualmente anche disattendendo e superando i pareri e le valutazioni negative rese da una o più delle amministrazioni coinvolte, ove non ritenute prevalenti o comunque tali da precludere il rilascio dell'autorizzazione.

La possibilità di superare eventuali dissensi viene tuttavia meno nei casi previsti dall'art. 14-*quater* della l. 241/1990, rubricato «Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi»³³⁴.

Ai sensi di tale disposizione il dissenso reso dal rappresentante di un'amministrazione preposta «alla tutela ambientale [...], paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, preclude l'adozione di una determinazione finale positiva». La determinazione finale in tal caso non potrà che essere conforme al parere negativo espresso dall'amministrazione.

Affinché si produca l'effetto preclusivo, tuttavia, deve trattarsi di un'amministrazione regolarmente convocata alla conferenza di servizi, la quale, a pena di inammissibilità deve aver espressamente manifestato nell'ambito della conferenza di servizi il proprio dissenso. Questo deve inoltre essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso³³⁵.

³³⁴ Sull'art. 14-*quater* della l. 241/1990 e si v. G. PAGLIARI, *Gli effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 665 ss.

³³⁵ Per il TAR Marche, Sez. I, 9 gennaio 2014, n. 31 il dissenso di uno o più rappresentanti delle Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, alla tutela del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità dev'essere motivato, pertinente e costruttivo e non può, comunque, risolversi in un elemento di per sé ostativo all'assunzione di una decisione favorevole. Negli stessi termini Cons. Stato, Sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2836; TAR Sicilia,

Gli enti locali potranno esprimere un dissenso preclusivo dell'adozione di una determinazione finale positiva solo laddove siano titolari di una di tali specifiche funzioni³³⁶, mentre negli altri casi il dissenso sarà superabile ove non ritenuto prevalente in seguito a un esame contestuale e dialettico di tutte le posizioni espresse in sede di conferenza (v. *supra*).

Qualora ricorrano i requisiti previsti dall'art. 14-*quater* della l. 241/1990, è precluso il rilascio di una determinazione finale di accoglimento dell'istanza: l'amministrazione non è più tenuta a compiere una valutazione delle posizioni prevalenti in sede di conferenza, ma è tenuta unicamente a prendere atto del dissenso e a rigettare l'istanza.

Ove non ritenga, invece, di condividere il parere negativo, all'amministrazione procedente è dato unicamente di portare la questione al Consiglio dei Ministri affinché si pronunci con una decisione politica, d'intesa con la regione o la provincia autonoma competente³³⁷.

In tal caso, se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provin-

Palermo, Sez. II, 16 aprile 2013, n. 828. Per Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 434, in particolare, il dissenso espresso ai sensi dell'art. 14-*quater* deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'art. 97 cost., non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma deve essere "costruttivo", nel senso che deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso, il che del resto è conforme non solo all'esigenza dell'effettivo perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di accelerazione dell'azione amministrativa, ma anche nell'ottica dell'altro principio di leale collaborazione cui pure devono essere improntati i rapporti tra le varie pubbliche amministrazioni.

³³⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 31 marzo 2014, n. 1541, il quale ha evidenziato come non sia dato applicare l'art. 14-*quater* nel caso in cui comune abbia espresso il proprio dissenso in riferimento ad aspetti non riconducibili a quelli espressamente tutelati dalla norma.

³³⁷ Per Cons. Stato, Sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220, «L'effetto di un tale dissenso qualificato espresso a tutela di un interesse sensibile (cioè di particolare eco generale, di incidenza non riparabile o facilmente riparabile, e per di più qui riferito a un valore costituzionale primario) è dunque di spogliare in toto la conferenza di servizi della capacità di ulteriormente procedere - o meglio, di spogliare in termini assoluti l'amministrazione procedente della sua competenza a procedere e sulla base del modulo della conferenza di servizi - e di rendere senz'altro dovuta, ove l'amministrazione procedente stessa intenda perseguire il superamento del dissenso, la sua rimessione degli atti a diversa autorità, vale a dire al menzionato livello, a differenza del precedente impegnativo di responsabilità di ordine costituzionale. In questi casi dunque la manifestazione del dissenso qualificato in conferenza di servizi provoca senz'altro la sostituzione della formula e del livello del confronto degli interessi, fa cessare il titolo dell'amministrazione procedente a trattare nella sostanza il procedimento salvo, in conformità al dissenso, rinunciare essa stessa allo sviluppo procedimentale e disporre negativamente sull'iniziativa che gli ha dato origine (Cons. Stato, VI, n. 3039 del 2012)».

cia autonoma in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, deve essere indetta una riunione del Consiglio dei Ministri stesso con la partecipazione della regione o della provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza.

In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso.

Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, deve essere indetta una seconda riunione del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso.

Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, senza la necessità di raggiungere l'intesa.

Solo all'esito del corretto espletamento di tale procedura il dissenso potrà ritenersi superato: in difetto, risulterà precluso il rilascio dell'autorizzazione. Si consideri, inoltre, che un'eventuale pretermissione del dissenso qualificato e l'omessa applicazione dell'art. 14-*quater* si tradurrebbe non solo in un vizio di annullamento del provvedimento, ma in un vizio di nullità dello stesso per carenza assoluta di attribu-

zione³³⁸.

E' evidente che a fronte di un'eventuale dissenso qualificato, l'ente locale invece favorevole alla realizzazione dell'impianto non avrebbe altra soluzione che stimolare il rinvio della decisione al Consiglio dei Ministri, non residuando alla Conferenza di servizi nessun margine di discrezionalità, se non quello di rigetto dell'istanza.

7.4. Il bilanciamento degli interessi e la posizione degli enti locali.

La disamina svolta nei paragrafi precedenti in relazione alle modalità decisionali proprie della conferenza di servizi decisoria in materia di energie rinnovabili, derivante dal combinato disposto degli artt. 14 e ss. l. 241/1990 e dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003, evidenzia come nessuna delle amministrazioni convocate abbia un ruolo preminente nell'assunzione della determinazione finale, salvo quelle alle quali è rimessa la tutela degli interessi ambientali e paesaggistico-culturali.

In un tale contesto decisionale, che si fonda sulle posizioni prevalenti espresse in conferenza, le garanzie individuabili a favore degli enti locali sono di natura prettamente procedimentale.

Gli enti locali il cui territorio è interessato dalla realizzazione e dall'esercizio dell'impianto, infatti, debbono essere coinvolti nella fase istruttoria nonché in quella decisionale al fine di permettere l'esercizio delle loro competenze nonché al fine di garantire, in aderenza al principio di leale collaborazione, la tutela dei loro interessi. Lo stesso principio di completezza istruttoria impone di valutare e considerare gli

³³⁸ Cfr. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 30 luglio 2014, n. 1238, ad avviso del quale è ravvisabile un'ipotesi di nullità dell'autorizzazione unica regionale (per difetto assoluto di attribuzione o rispettivamente per difetto dell'elemento essenziale dell'assenza di dissensi qualificati nella previa conferenza di servizi), nel caso di sostanziale e radicale pretermissione delle prerogative delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica e ambientale, e cioè nel caso di mancata applicazione del modulo previsto dall'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 per il superamento del motivato dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili ivi indicati. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 12 giugno 2014, n. 2999, ad avviso del quale il dissenso qualificato può essere superato tramite rimessione della questione al Consiglio dei Ministri che, nel rispetto del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 Cost. e previa intesa con le Regioni o le Province autonome interessate, adotta il provvedimento finale. Negli stessi termini Cons. Stato, Sez. VI, 6 maggio 2013, n. 2417.

aspetti territoriali e la posizione delle collettività interessate dal progetto in discussione.

Le valutazioni espresse dagli enti locali, tuttavia, non sono vincolanti e ben sono superabili dall'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione: l'unica eccezione è ravvisabile a favore della provincia, nelle regioni nelle quali alle stesse è stata delegata la competenza al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003.

Al fine di limitare la discrezionalità dell'autorità procedente e di rendere la propria posizione una *posizione prevalente*, pertanto, l'ente locale dovrà fondare la propria posizione su questioni concretamente rilevanti e adeguatamente motivate, le quali debbano necessariamente essere considerate in sede di conferenza di servizi, con valutazioni poi congruamente motivate.

L'interesse locale sarà poi tutelato solo laddove questo sia ritenuto tale da esprimere una posizione prevalente non passibile di essere disattesa, tanto da portare a una determinazione finale alla stessa conforme.

8. Le eventuali misure di compensazione a favore dei comuni.

Il procedimento unico può concludersi con un provvedimento che disattenda le valutazioni espresse dagli enti locali. In particolare, come accennato, è possibile che, nel superare la posizione dell'ente locale, si giunga altresì a derogare alle previsioni urbanistiche locali e a localizzare l'impianto anche in un'area agricola o ove il progetto non sarebbe altrimenti stato assentito³³⁹.

L'art. 12 del d.lgs. 387/2003, allora, se da un lato esclude che l'autorizzazione possa essere subordinata o prevedere misure di compensazione a favore di regioni e province, non esclude che possano essere previste misure di compensazione a favore dei comuni.

³³⁹ Sulle eventuali misure di compensazione si v. A. VERONESE, *Gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra misure di compensazione tipiche e atipiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 81 e ss. Sulle misure di compensazione quali restrizioni indirette all'accesso alle fonti rinnovabili si v. L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra stato e regioni*, Milano, 2011, 99 e ss.

Ciò in linea con quanto previsto dall'art. 1 comma 4, lett. f) della l. 23 agosto 2004, n. 239, ai sensi del quale lo Stato e le regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono tra l'altro l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale.

Le Linee guida, inoltre, nell'ammettere espressamente la possibilità che siano previste tali misure, specificano come queste debbano essere determinate dalle amministrazioni competenti in sede di conferenza di servizi e come queste debbano essere di carattere ambientale e territoriale e non meramente patrimoniali o economiche: le misure di compensazione non sono liberamente determinabili ma devono essere conformi a tali criteri.

La disposizione è finalizzata a evitare che vengano richieste, già prima della presentazione del progetto, misure di compensazione meramente economiche a favore degli enti territoriali o che le stesse vengano comunque applicate in seguito e poste a carico delle aziende, anche eventualmente nella forma di percentuale sul fatturato (c.d. *Royalties*). E' accaduto, infatti, che i comuni subordinassero la propria disponibilità a permettere la realizzazione di impianti al riconoscimento di determinate somme.

In un tale contesto è intervenuto il Consiglio di Stato, Sez. III, con il parere del 14 ottobre 2008, n. 2849, reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con il quale ha evidenziato – prima che venissero adottate le linee guida – come, in un'interpretazione sistematica del complesso normativo in materia, che tenga altresì conto di quanto previsto dall'art. 1, comma 4, lett. f), della l.

239/2004³⁴⁰, le misure possano essere esclusivamente di carattere ambientale e territoriale e debbano essere determinate tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'impianto e del territorio ove va a inserirsi. Sicché, non ogni impianto comporta misure di compensazione a favore dei comuni, ma solo quelli che comportano ricadute negative sul territorio dei comuni interessati. E le misure non possono essere unilateralmente stabilite dall'amministrazione comunale, ma devono essere determinate in conferenza di servizi dall'autorità procedente³⁴¹.

Le misure di compensazione possono sostanziarsi in una monetizzazione degli effetti deteriori che l'impatto ambientale determina, purché non si traducano in un mero corrispettivo, condizione per il rilascio dei titoli abilitativi necessari: deve trattarsi di misure di riequilibrio ambiente aventi a oggetto anche adempimenti e impegni diversi dalla corresponsione di denaro all'amministrazione comunale. Le misure possono essere individuate anche in appositi accordi da sottoscrivere ai sensi dell'art. 1 comma 4, lett. f) della l. 239/2004³⁴².

³⁴⁰ L'art. 1, comma 4, lett. f) della l. 239/2004 prevede che lo Stato e le Regioni garantiscano «l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole Regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture a elevato impatto territoriale». E la Corte Costituzionale con le sentenze del 14 ottobre 2005, n. 383, e del 28 giugno 2006, n. 248, ha evidenziato come tale misure possano essere applicate anche con riferimento agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, inizialmente esclusi da tale previsione.

³⁴¹ Nel caso affrontato con il parere n. 2849/2008 il Consiglio di Stato ha ritenuto carenti di potere e del tutto illegittimi i provvedimenti comunali che imponevano in via generale misure di compensazione dell'impatto ambientale e territoriale – senza peraltro specificare di che tipo di impatto si trattasse – le quali venivano monetizzate sotto forma di canone periodico da corrispondere a titolo di liberalità.

³⁴² Cfr. Corte Cost., 26 marzo 2010, n. 119, ad avviso della quale è incostituzionale la legge della Regione Puglia 31/2008 laddove prevedeva che la Giunta Regionale potesse stipulare e approvare accordi nei quali sia previsto il rilascio delle autorizzazioni a fronte della riduzione di emissioni che gli operatori si impegnavano a realizzare, per violazione dell'art. 1 della l. 234/2004, laddove facendo salvo quanto previsto dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003 limita le misure di compensazione a favore dei soli comuni. Cfr. anche Corte Cost. 1 aprile 2010, n. 124, la quale ha dichiarato incostituzionale la legge della Regione Calabria 42/2008, laddove stabiliva una serie di condizioni ed oneri economici per il rilascio dell'autorizzazione unica (costituzione di una società con sede nel territorio regionale; sottoscrizione di una garanzia fideiussoria; previsioni di favore per l'imprenditoria calabrese; versamento a favore della Regione di € 0,50 per ogni KW eolico di potenza autorizzata; favorire l'assunzione di forza lavoro mediante contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato; pagamento di elevati oneri istruttori a favore della regione), poiché in contrasto con gli artt. 3, 41, 97 e 117 Cost. nonché con le previsioni fondamentali di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003. Per TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 7 giugno

La tipologia di misure di compensazione che possono essere previste sono ora specificate dalle Linee Guida, l'allegato 2 delle quali reca i «Criteri per l'eventuale fissazione di misure compensative», chiarendo da subito come l'autorizzazione non può essere mai subordinata né prevedere, misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province.

Fermo restando, inoltre, che ai comuni non è dovuto alcun corrispettivo monetario ai fini della realizzazione degli impianti, si precisa come possano essere invece previste «misure compensative, a carattere non meramente patrimoniale, a favore degli stessi Comuni e da orientare su interventi di miglioramento ambientale correlati alla mitigazione degli impatti riconducibili al progetto, ad interventi di efficienza energetica, di diffusione di installazioni di impianti a fonti rinnovabili e di sensibilizzazione della cittadinanza sui predetti temi»³⁴³.

Le misure devono pertanto essere mantenute entro tali margini e devono essere determinate tenendo conto che:

a) non dà luogo a misure compensative, in modo automatico, la semplice circostanza che venga realizzato un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, a prescindere da ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto sull'ambiente;

b) le misure sono determinate in riferimento a concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale;

2013, n. 1361, è nulla ogni convenzione contraria all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 laddove prevede il divieto per gli enti locali di richiedere ai titolari di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili oneri di carattere economico ai fini dell'insediamento di detti impianti sul territorio comunale. Per il TAR Veneto, Sez. III, 22 luglio 2014, n. 1052, dalle Linee guida si desume come la misura compensativa debba essere specificamente motivata con riferimento alla realizzazione di interventi necessari a fare in modo che l'impianto non provochi danni all'ambiente ed al territorio, mentre è del tutto illegittima l'applicazione di una misura compensativa in relazione all'utile netto che il gestore può trarre dall'esercizio dell'impianto.

³⁴³ Per TAR Lazio, Roma, Sez. II, 29 aprile 2013, n. 4275, in *Riv. Giur. Amb.*, 2014, 1, 71, con nota di CORTI, il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 può essere subordinato a misure di compensazione a carico del richiedente unicamente qualora le stesse abbiano carattere ambientale o territoriale, e solo qualora ricorrano i presupposti dell'art. 1, comma 4, lett. f), della legge 23 agosto 2004, n. 239, o dell'art. 1, comma 5, della medesima legge. Per Cons. Giust. Amm. Sic., 3 settembre 2014, n. 493, sul piano sistematico va rilevato che la richiesta di misure di compensazione si correla alla eventuale impossibilità di mitigare direttamente con opportuni interventi l'impatto ambientale dell'impianto.

c) le misure compensative devono essere concrete e realistiche, cioè determinate tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'impianto e del suo specifico impatto ambientale e territoriale;

d) secondo l'articolo 1, comma 4, lettera f) della legge 239 del 2004, le misure compensative sono solo eventuali, e correlate alla circostanza che esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale;

e) possono essere imposte misure compensative di carattere ambientale e territoriale, e non meramente patrimoniali o economiche, solo se ricorrono tutti i presupposti indicati nel citato articolo 1, comma 4, lettera f) della legge 239 del 2004.

Eventuali misure di compensazione per i comuni potranno essere eventualmente individuate anche in relazione agli impatti derivanti dalla collocazione in area agricola o in aree territoriali di particolare pregio degli impianti, ove non mitigabili, neanche con applicazione dei criteri previsti dal paragrafo 16.1 e dell'allegato 4 delle Linee guida.

Le linee guida chiariscono, inoltre, come le misure compensative sono definite in sede di conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali e non possono unilateralmente essere fissate da un singolo Comune.

Nella definizione delle misure compensative è necessario altresì considerare l'eventuale previsione e applicazione di misure di mitigazione anche in sede di valutazione di impatto ambientale o per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio. Le eventuali misure di compensazione ambientale e territoriale non possono essere, in ogni caso, superiori al 3% dei proventi derivanti dalla produzione energetica dell'impianto.

Le misure così determinate in sede di conferenza di servizi dovranno quindi essere riversate nell'autorizzazione unica, la quale dovrà indicare chiaramente l'entità delle misure compensative e le modalità con cui il proponente dovrà attuarle, pena la decadenza dell'autorizzazione stessa.

Pertanto, sebbene i comuni abbiano diritto a vedersi attribuite determinate mi-

sure di compensazione nel caso in cui gli interessi rappresentati in sede di conferenza siano stati disattesi e quindi sacrificati a favore della realizzazione dell'impianto, tali misure non sono liberamente determinabili dagli stessi e potranno essere riconosciute solo a fronte di eventuali conseguenze negative derivanti al territorio.

E siffatte misure devono essere determinate dallo Stato o dalle Regioni mentre non possono assolutamente essere individuate dai comuni³⁴⁴, ai quali, anche ai fini della loro individuazione, non è dato altro strumento che la partecipazione in sede di conferenza di servizi: solo in tale sede agli stessi è pertanto dato far valere i propri interessi e, nel caso di loro sacrificio, domandare il riconoscimento di eventuali misure di compensazione.

9. Gli enti locali e il procedimento autorizzativo unico.

Dall'esame svolto nel presente capitolo emerge come le garanzie a favore degli enti locali siano di natura strettamente procedimentale, in quanto gli stessi devono sempre essere coinvolti nel procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, in particolare nella conferenza di servizi mediante la quale questo si svolge.

Ciò in un'interpretazione della disciplina che risulti conforme al principio di leale collaborazione nonché anche al principio di completezza istruttoria, il quale impone sempre che la decisione sia assunta alla luce di tutti gli aspetti e gli interessi che vengono in rilievo.

Nulla tuttavia garantisce che la posizione espressa dall'ente locale sia poi condivisa dall'autorità procedente in sede di conferenza di servizi, salvo laddove, per le ragioni poste alla base, essa non si qualifichi quale posizione prevalente in conformità alla quale si ritiene di adottare la determinazione finale.

Nel caso in cui gli interessi degli enti locali siano sacrificati, anche eventualmente con solo riferimento alle misure di compensazione, se non riconosciute o rico-

³⁴⁴ Cfr. la recente sentenza del TAR Basilicata, Sez. I, 23 giugno 2014, n. 409, ad avviso della quale le misure compensative sono di competenza dello Stato o della Regione e non possono unilateralmente essere stabilite da un singolo comune. Cfr. anche il già richiamato parere Cons. Stato, Sez. III, 14 ottobre 2008, n. 2849.

nosciute in misura diversa o minore rispetto a quanto richiesto, la decisione dovrà in ogni caso essere supportata da un'idonea motivazione, la quale dia conto del bilanciamento dei vari interessi svolto dall'autorità precedente.

CAPITOLO VI

ENTI LOCALI ED ENERGIE RINNOVABILI: UNO SGUARDO ALL'EUROPA

SOMMARIO: 1. Il panorama europeo. – 2. L'esperienza austriaca. – 2.1. Gli enti locali austriaci. – 2.2. La disciplina normativa austriaca in materia di energie rinnovabili. – 2.3. Gli enti locali nell'esperienza austriaca. – 3. L'esperienza tedesca. – 3.1. Gli enti locali tedeschi. – 3.2. La disciplina tedesca in materia di energie rinnovabili. – 3.3. Gli enti locali nell'esperienza tedesca. – 4. L'esperienza francese. – 4.1. Gli enti locali francesi. – 4.2. La disciplina francese in materia di energie rinnovabili. – 4.3. Gli enti locali nell'esperienza francese. – 5. Enti locali ed esperienze europee.

1. Il panorama europeo.

Nei precedenti capitoli si è tentato di esaminare il ruolo degli enti locali italiani nel contesto della produzione energetica nazionale da fonti rinnovabili, cercando di individuare gli istituti e gli strumenti dei quali gli stessi possono avvalersi per tutelare gli interessi delle collettività di riferimento.

Nel presente capitolo si intende, invece, rivolgere uno sguardo al contesto europeo per analizzare quale sia, in altri paesi, il ruolo riconosciuto alle collettività territoriali, anche al fine di verificare se i principi e le disposizioni normative di matrice internazionale ed europea – laddove riconoscono il valore della concertazione e del coinvolgimento delle comunità locali nei procedimenti amministrativi (v. *supra* Cap. II, par. 2 e 3) – siano eventualmente attuati in modo più garantista³⁴⁵.

³⁴⁵ Sul diritto comparato dell'energia si v. C. BOITEAU (diretto da), *Énergies renouvelables et marché intérieur*, Bruxelles, 2014; F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013; D. FOUQUET-C. JONES (a cura di), *Renewable energy in the member states of the European Union*, in C. JONES (a cura di), *Energy Law*, Vol. III – Book II, Deventer 2010; V. PEPE (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*,

A tal fine si procederà ad esaminare due paesi ad ordinamento federale, quali Austria e Germania, caratterizzati da un panorama normativo complesso e frammentato come quello italiano, nonché un paese quale la Francia ove – pur nell’ambito del principio di unità della Repubblica – sono in corso riforme del governo locale analoghe a quelle che interessano il nostro ordinamento; tutti paesi membri dell’Unione Europea che condividono gli stessi obblighi dello Stato italiano in materia energetica ed ambientale.

2. L’esperienza austriaca.

L’Austria è uno stato federale composto, per espressa previsione del *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG - Legge costituzionale federale)*, da una struttura multilivello di governo: il *Bund* (lo stato centrale federale), i 9 *Länder*, quale livello di governo intermedio e provinciale, e i *Gemeinden* (i comuni), quale livello comunale³⁴⁶.

La Repubblica austriaca si caratterizza per essere, tra i paesi europei, uno di quelli con il più alto tasso di ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, con un’elevata produzione interna riconducibile soprattutto all’alto ricorso all’energia idroelettrica, fonte favorita dalle importanti risorse idriche che caratterizzano il suo territorio³⁴⁷.

Napoli, 2008. Sulla comparazione nel diritto amministrativo, tra i vari contributi, si v. S. ROSE-ACKERMAN-P.L. LINDSETH, *Comparative administrative law*, Northampton, 2011; v. G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007; M. FROMONT, *Dirit administratif des Etats européens*, Parigi, 2006; J.A. CHANGLER (a cura di), *Comparative public administration*, Londra, 2000; M. D’ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990; S. CASSESE, *Lo studio comparato del diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 678 ss.

³⁴⁶ Il Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) disciplina, in particolare, l’organizzazione di governo e l’attività amministrativa del *Bund* agli artt. 60 e ss., quella dei *Länder* agli artt. 95 e ss., mentre quella dei comuni agli artt. 115 e ss.

³⁴⁷ Sin dagli anni Sessanta, l’Austria è un paese importatore di energia elettrica. Le capacità produttive interne, infatti, non permettono di soddisfare integralmente la domanda domestica, aumentata tra il 1990 e il 2008 del 42% e destinata ad incrementarsi ulteriormente, in base alle previsioni del *Nationaler Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energie für Österreich (National Renewable Energy Action Plan 2010 for Austria)*, del 18,3 % tra il 2010-2020. Così, nonostante la produzione interna di energia sia cresciuta del 38% tra il 1990 e 2008, essa tuttora non permette di soddisfare più del 32,9% del domanda. In tale contesto tuttavia è molto alta la percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili – l’aumento nell’uso di tali fonti è stato pari al 70% tra il 1990-2008 – che sono giunte a coprire, nel 2008, il 78% della produzione domestica di energia primaria, rispetto al 64% del 1990, tanto da rende-

Nel presente capitolo, pertanto, si intende verificare quale sia il ruolo riconosciuto agli enti locali nel sistema austriaco della produzione energetica da fonti rinnovabili.

4.1. Gli enti locali austriaci.

L'ordinamento austriaco, come si è appena accennato, si caratterizza per la presenza di tre livelli di governo: quello centrale-federale, quello dei *Länder* e quello comunale³⁴⁸.

Essi sono riconosciuti già dall'art. 7 del B-VG, il quale, nell'affermare il principio di eguaglianza, si riferisce alla Repubblica quale insieme sia dello Stato federale che dei *Länder* e dei comuni – «Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden)» – impegnando ciascuno di essi a garantire la parità di trattamento tra tutti i cittadini.

L'articolazione territoriale della Repubblica è altresì specificata dall'art. 22 del B-VG, in forza del quale tutti gli organi della Federazione, dei *Länder* e dei comuni, nell'ambito della loro rispettive competenze, sono tenuti ad aiutarsi reciprocamente: la norma, nell'evidenziare la presenza di plurimi livelli di governo, palesa la necessità di un coordinamento tra gli stessi nell'esercizio delle loro funzioni, così esprimendo un principio assimilabile al nostro principio di leale collaborazione.

A livello costituzionale la disciplina specifica di riferimento dei comuni è quindi delineata dagli artt. 115 - 120³⁴⁹, mentre gli artt. 108, 109, 111 e 112 discipli-

re l'Austria uno dei paesi leader nell'Unione europea in questo settore. A riguardo si v. R. Haas, C. Panzer, G. Resch, *Austria*, in D. Foruquet, C. Jones (cur.), *EU Energy Law – Renewable Energy in the Member States of the EU*, vol. III, book II, Leuven, 2010, 1.

³⁴⁸ L'art. 116 del B-VG espressamente stabilisce come ogni *Länder* sia ripartito in comuni. A riguardo si v. G. PARODI (a cura di), *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2010, 225 ss. Sotto il profilo storico l'assetto organizzativo austriaco in tre livelli risale al periodo monarchico, quando però al posto del *Bund* c'era l'Impero, al posto dei *Länder* i *Kronländer*, mentre i comuni erano disciplinati da apposite leggi degli stessi *Kronländer* nell'ambito di una legge quadro imperiale: a riguardo si v. P. PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milano, 1980.

³⁴⁹ Sull'ordinamento locale austriaco si v., in particolare, E. D'ORLANDO, *L'ordinamento locale e le nuove dinamiche del federalismo cooperativo in Austria*, in G. PAVANI – L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2006, 143 ss.; R. BIFULCO, *Il federalismo austriaco al bivio: maggiore cooperazione o riforma della seconda camera?*, in S.

nano Vienna, capitale della Repubblica alla quale viene riconosciuta una posizione peculiare che la vede allo stesso tempo un *Land*, la *Hauptstadt* (la capitale) e un comune.

Ai sensi dell'art. 115 la disciplina dell'ordinamento comunale, salvo diversa ed espressa riserva a favore del legislatore federale, è rimessa alla legislazione dei *Länder*, i quali sono tenuti a rispettare i principi fondamentali affermati dalla stessa Legge fondamentale³⁵⁰.

La nozione di «comune» (*Ortsgemeinde*) è delineata dall'art. 116, ai sensi del quale esso è un ente territoriale con diritto all'autonomia e al tempo stesso una circoscrizione amministrativa. Il Comune, in particolare è un ente economico indipendente, al quale è riconosciuto il diritto di possedere e acquistare beni patrimoniali di ogni genere e disporne, entro i limiti delle leggi federali e provinciali di carattere generale, di condurre imprese nonché di gestire il bilancio in modo indipendente e di stabilire imposte nell'ambito della costituzione finanziaria.

Al comune (*Ortsgemeinde*) si affiancano poi altre tre tipologie di enti locali:

I. in primo luogo abbiamo le *Statutarstadt* (città statutarie), quale forma particolare di comune: il paragrafo 3 dell'art. 116, infatti, prevede che ai comuni con almeno 20.000 abitanti debba essere riconosciuto con legge provinciale – su loro richiesta e salvo l'ipotesi di pregiudizio per gli interessi del *Land* – un proprio Statuto (c.d. diritto della città), con il consenso del Governo federale³⁵¹. Le città statutarie so-

GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998.

³⁵⁰ Lo spazio lasciato alla discrezionalità dei *Länder* risulta, tuttavia, molto limitato a causa della tradizionale debolezza del federalismo austriaco e dalla necessità imposta dall'art. 116 B-VG – a differenza di quanto sarebbe altrimenti previsto dall'art. 15 B-VG, il quale comprende l'ordinamento dei comuni tra le materie attribuite alla competenza residua dei *Länder* – di rispettare e uniformarsi ai principi delineati dalla federazione, con la conseguenza che le *Gemeindeordnungen* (le leggi comunali), sono di fatto molto simili tra loro.

³⁵¹ Ai sensi dell'art. 116 BV-G il consenso si ha per concesso se il Governo federale, entro otto settimane dal giorno in cui la deliberazione è pervenuta al Ministro federale competente, non ha comunicato al Governatore che esso viene rifiutato. Attualmente le città statutarie sono Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels, Vienna, Wiener Neustadt.

no tenute a curare, oltre ai compiti dell'amministrazione comunale, anche quelli dell'amministrazione distrettuale;

II. ai comuni è inoltre data, dall'art. 116° B-VG, la facoltà di costituire *Gemeindeverbänden* (consorzi di comuni), ovvero unioni di più comuni per la cura di determinati compiti e per lo svolgimento associato di singole funzioni e servizi rientranti nella competenza degli stessi. Tali enti hanno lo status di persone di diritto pubblico e possono sorgere su base volontaria; gli stessi possono tuttavia essere costituiti anche in forza di un'apposita legge, previo parere dei comuni interessati e senza pregiudizio della loro autonomia, qualora lo richiedano ragioni di opportunità;

III. il quadro è infine completato dall'*Österreichische Gemeindebund* (l'Unione austriaca dei comuni) e dall'*Österreichische Städtebund* (l'Unione austriaca delle città), enti previsti dall'art. 115, comma 3, B-VG, quali rappresentanti degli interessi locali, titolari di competenze costituzionalmente riconosciute in determinate materie, tra cui figurano le iniziative in tema di integrazione europea e la nomina dei rappresentanti dei comuni in talune istituzioni (cfr. artt. 23c e 23d B-VG).

Venendo all'esame delle funzioni, alla luce dell'art. 118 BV-G, è possibile distinguere tra funzioni proprie del comune e funzioni delegate dalla federazione o dal *Land*.

Quanto alla sfera propria di attività, se da un lato essa viene estesa fino a comprendere tutte le materie che si riferiscono all'esclusivo o prevalente interesse della comunità locale, rappresentata dal comune, e che siano tali da poter essere curate dalla comunità stessa all'interno dei propri confini territoriali, dall'altra essa deve essere designata mediante la legge, la quale deve specificare quali siano le materie rientranti nella sfera di attività propria dei comuni. Tale forma di attribuzione delle funzioni poggia sul principio di sussidiarietà e ricomprende tutte le funzioni che possono essere svolte dalle comunità locali nel loro esclusivo o prevalente interesse.

Quanto alle altre funzioni, il comune può agire ed esercitare le funzioni allo

stesso delegate dalla Federazione o dal *Land*, nel qual caso l'organo direttamente competente e responsabile per il loro esercizio è il Sindaco (*ex art. 119, comma 2, B-VG*)³⁵².

Il Comune, in ogni caso, è tenuto a curare gli affari della propria sfera di attività nel rispetto delle leggi e dei regolamenti della Federazione e del Land, sotto la propria responsabilità, libero da direttive e – a prescindere dalle disposizioni dell'articolo 119a, comma 5 – con esclusione del ricorso ad organi amministrativi esterni al Comune.

A garanzia della propria autonomia, nel caso di lesione delle proprie prerogative, ai comuni è dato avvalersi di appositi strumenti giurisdizionali, azionabili sia innanzi al Tribunale amministrativo che, come visto, avanti al Tribunale costituzionale (cfr. artt. 119a, comma 9, e 131 e 132 B-VG).

2.2. La disciplina normativa austriaca in materia di energie rinnovabili.

La disciplina normativa che interessa la produzione austriaca di energia elettrica da fonti rinnovabili è di matrice sia federale che territoriale: il diritto dell'energia è una c.d. materia trasversale (*Querschnittsmaterie*) per ciò che concerne il riparto di competenze tra i livelli di governo in cui si articola lo Stato federale, poiché la stessa può essere attratta da una serie di titoli competenziali rinvenibili soprattutto nell'art. 10 B-VG e, in via residuale, nell'art. 12 B-VG, con qualche ulteriore appendice negli artt. 11, 13, 15 e 17 B-VG³⁵³.

³⁵² L'art. 118, comma 7, B-VG prevede altresì un procedimento inverso, in forza del quale è la Federazione o il *Land* che svolge attività per conto del comune, in una delega inversa e verso l'alto.

³⁵³ Cfr. E. D'ORLANDO, *Sistema delle fonti e politiche pubbliche in materia di energie rinnovabili: l'esperienza austriaca*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *Op. cit.*, 268 ss., la quale evidenzia il complesso quadro normativo in materia presente nell'ordinamento austriaco e la difficoltà di riportarlo ad unità, anche alla luce della mancanza del principio di incorporazione in base al quale, in sintesi, le revisioni costituzionali debbono avvenire unicamente attraverso la modifica del testo della Costituzione. A causa della sua assenza numerose fonti federali in materia energetica, per quanto adottate – per esempio – nell'esercizio della potestà legislativa federale di principio (*ex art. 12 B-VG*, che riserva ai *Länder* la legislazione di attuazione e l'esecuzione), contengono tuttavia una serie di disposizioni costituzionali sostanzialmente abrogative del riparto di competenze stabilito nel *B-VG*, estendendo la competenza del *Bund* oltre il limite costituzionalmente stabilito.

Diversi sono i testi normativi di riferimento in materia energetica³⁵⁴. Tra questi figura l'*Elektrizitätswirtschafts- und organisationsgesetz* (EIWOG)³⁵⁵, legge con la quale è stato liberalizzato il mercato dell'energia elettrica. A seguito dell'entrata in vigore della Direttiva 2001/77/CE, il legislatore austriaco ha poi approvato la *Ökostromgesetz* (*ÖStG*) 2002³⁵⁶ che, sebbene più volte emendata nel corso degli anni, rappresenta tutt'oggi la principale fonte normativa di riferimento per ciò che concerne la disciplina del settore, stabilendo le definizioni e i rispettivi ambiti di applicazione di ciascuna tecnica di produzione energetica da fonti rinnovabili, quali l'idrica, l'eolica, la geotermica, la solare, le biomasse solide e i rifiuti con alta percentuale biogenetica, le biomasse liquide, i biogas, i gas di discarica e di depurazione.

La fonte alla quale si deve l'effettiva liberalizzazione del mercato energetico è il successivo *Energieliberalisierungsgesetz*³⁵⁷.

A seguito dell'entrata in vigore della direttiva 2009/28/CE è stata adottata la

³⁵⁴ Sotto il profilo storico, il diritto austriaco dell'energia affonda le sue radici in epoca imperiale quando, alla fine del XIX secolo, vennero costruite molte centrali elettriche di piccole dimensioni, poste in collegamento l'una con l'altra. Dopo la prima guerra mondiale furono invece i *Länder* ad assumere l'organizzazione e il consolidamento del settore. La circostanza che l'approvvigionamento fosse organizzato esclusivamente su base regionale e si fondasse sul rilascio di concessioni idriche regionali, in assenza di analoghe prerogative federali, costituì il presupposto affinché i *Länder* riuscissero a ottenere, nelle trattative volte alla redazione della Costituzione federale del 1920, competenze normative e amministrative nell'ambito dell'energia elettrica, limitando la competenza federale, *ex art. 12, co. 1, n. 5 B-VG*, alla legislazione di principio. Dopo la seconda guerra mondiale la ricostruzione degli impianti elettrici austriaci richiese urgentemente la soluzione dei problemi di approvvigionamento energetico: partendo dal presupposto che il notevole impegno per la creazione di nuove infrastrutture moderne poteva essere realizzato solo grazie alla mano pubblica, che avrebbe permesso successivamente un approvvigionamento energetico capillare ed economicamente accessibile a tutti, la fornitura dell'energia elettrica venne demandata a società pubbliche partecipate da tutte le forze politiche. Tale assetto rimase sostanzialmente immutato sino al 1987, allorché il *VerstaatlichungsG* venne modificato mediante la previsione di una parziale privatizzazione delle società pubbliche fino al 49% del capitale e il divieto di ulteriori nazionalizzazioni.

³⁵⁵ Legge sull'economia e l'organizzazione elettrica, *BGBI* 143/1998.

³⁵⁶ Legge sull'energia verde, *BGBI* I n. 149/2002. L'*ÖStG* si apre con una disposizione di carattere costituzionale, la quale attribuisce in via esclusiva la competenza sugli incentivi per l'utilizzo delle energie da fonti rinnovabili al *Bund*, a dispetto del fatto che sino ad allora si trattava di competenza dei *Länder*.

³⁵⁷ Legge sulla liberalizzazione dell'energia, *BGBI* I 121/2000. la quale ha subito diversi emendamenti, – nel 2006, nel 2007, due volte nel 2008, nel 2009 e l'ultimo nel 2011, il quale si è reso necessario per aggiornarla alla Direttiva 2009/28/CE, che si inserisce nel terzo «pacchetto energia». Per un panoramica dei diversi emendamenti si rinvia al commentario di T. Rabl, H. Hauenschild, *Ökostromrecht. Kommentar zum Ökostromgesetz, KWK-Gesetz und Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz*, Wien, 2010.

ÖStG 2012 al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi europei mediante una revisione delle politiche di finanziamento e di supporto.

La complessità del sistema delle fonti che disciplinano la materia delle energie rinnovabili si riflette nella disciplina dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione e per l'esercizio degli impianti di produzione, oltre che dei relativi procedimenti³⁵⁸.

Tra i principali titoli che vengono in considerazione a livello federale vi è la licenza commerciale prevista dal *Gewerbeordnung* 1994 (*GewO* – codice del commercio) nonché l'autorizzazione elettrica da rilasciarsi ai sensi delle discipline adottate dai *Länder* in attuazione dell'*ElWOG*. A queste possono aggiungersi l'autorizzazione prescritta dall'*AWG*, per gli impianti che producono bioenergia mediante l'utilizzo di rifiuti e l'autorizzazione prevista dal *Wasserrechtsgesetz* 1959 (*WRG* – legge sul diritto delle acque) per gli impianti che utilizzano o incidono sulle risorse idriche austriache e in primo luogo, quindi, per gli impianti idroelettrici, l'autorizzazione dell'autorità amministrativa distrettuale, ai sensi del § 17 *Forstgesetz* 1975 (legge forestale), che può essere necessaria per gli impianti di produzione di energia la cui realizzazione richieda l'uso di terreni classificati come foreste, l'autorizzazione in deroga del Ministero federale della Difesa o del Governo del *Land*, per gli impianti che possono rappresentare un ostacolo alla navigazione aerea nonché l'autorizzazione prevista dall'*Immissionsschutzgesetz-Luft* (*IG-L* – legge sul controllo dell'inquinamento), per gli impianti che comportano emissioni inquinanti.

In aggiunta a tali autorizzazioni, la realizzazione degli impianti di dimensioni maggiori richiede una valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'*Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren* 2000 (*UPV-G* – legge sulla valutazione di impatto ambientale)³⁵⁹.

³⁵⁸ Cfr. G. Eisenberger, M. Steineder, *Bewilligungsvoraussetzungen für Alternative Energieerzeugungsanlagen in Österreich* (Authorization Requirements for Alternative Energy Generation Plants in Austria), Wien, 2011, 147 ss.

³⁵⁹ A essa sono assoggettati: gli impianti eolici di capacità critica superiore a 20 MW o con almeno 20 convertitori e, in seguito a verifica del singolo caso, gli impianti di capacità critica superiore a 10 MW o con almeno 10 convertitori; gli impianti idroelettrici di potenza critica superiore a 15 MW o di almeno 2 MW nelle centrali a catena e le dighe e gli altri sistemi di contenimento per almeno 10.000.000 m³ o almeno 2.000.000 m³ se posti in aree protette; gli impianti a biomasse o biogas con

Alle molteplici previsioni rilevanti a livello federale si sommano poi le discipline dei *Länder*, che impongono altrettanti titoli abilitativi, per un regime autorizzativo ancora più complesso e frammentato, caratterizzato da evidenti difformità tra *Land* e *Land*. Tra queste figurano, in primo luogo, le autorizzazioni elettriche, da rilasciarsi ai sensi delle discipline adottate dai *Länder* in attuazione della disciplina federale recata dall'*ElWOG*, i provvedimenti relativi alle discipline poste dai *Länder* a tutela della natura e dell'ambiente le quali subordinano ad apposite autorizzazioni la realizzazione di impianti fuori dalle zone edificabili o in aree naturali protette. Ai fini della costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili possono rilevare anche le discipline edilizie dettate dai *Länder*, le quali normalmente subordinano le nuove costruzioni e i nuovi impianti ad appositi titoli edilizi, nella forma dei permessi di costruire.

A livello procedimentale, la pluralità di titoli necessari si traduce nella necessità di adire diverse amministrazione mediante l'avvio di plurimi procedimenti, disciplinati, oltre che dalle specifiche norme eventualmente previste da ciascuna disciplina di riferimento, dall'*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* 1991 (*AVG* legge generale sul procedimento amministrativo), legge federale recante la disciplina generale del procedimento amministrativo e dei ricorsi proponibili avverso i provvedimenti finali. Solo all'esito di tutti i procedimenti previsti, con il rilascio di tutti i corrispondenti titoli abilitativi richiesti, sarà possibile la costruzione dell'impianto e la sua messa in funzione.

Solo nell'ipotesi di valutazione di impatto ambientale o di applicazione dell'*Abfallwirtschaftsgesetz* 2002 (*AWG* – legge sulla gestione dei rifiuti) sono previste forme di coordinamento tra procedimenti, mentre nelle restanti fattispecie ipotesi di armonizzazione o semplificazione possono essere ravvisate solo nell'esenzione da alcune autorizzazioni a fronte della necessità e del rilascio di altri titoli abilitativi.

capacità di trattamento di rifiuti per almeno 35.000 tonnellate all'anno o 100 tonnellate al giorno, nonché gli impianti termici di potenza superiore a 200 MW o, in seguito a una verifica del singolo caso, gli impianti di potenza superiore a 100 MW. Non sono invece assoggettati a valutazione di impatto ambientale gli impianti fotovoltaici.

L'esigenza di unificare il sistema autorizzativo, infatti, manifestatasi già dagli inizi degli anni novanta, ha trovato progressiva soddisfazione a partire dal 1993, con l'emanazione della disciplina sulla Valutazione di Impatto Ambientale, ora dettata dall'*UPV-G 2000*³⁶⁰, la quale ha conglobato le procedure per l'implementazione degli impianti maggiori in un'unica procedura autorizzativa.

Ai sensi dell'art. 3, par. 3 *UPV-G 2000*, qualora debba essere svolta una VIA, tutte le prescrizioni rilevanti per l'implementazione dell'impianto, previste dalle leggi federali e dei *Länder*, dovranno essere applicate dall'autorità procedente in un unico procedimento. Si avrà, così, un unico atto di assenso, sostitutivo di tutte le altre autorizzazioni necessarie per la realizzazione e l'esercizio dell'impianto.

La procedura è condotta, ai sensi § 39, dal Governo del *Land* – o dalla delegata autorità amministrativa distrettuale – cui competono tutte le verifiche e gli accertamenti nonché la decisione finale, mentre le altre autorità, che sarebbero state competenti in assenza di VIA per le singole autorizzazioni, divengono autorità cooperanti cui spettano funzioni di supporto tecnico e giuridico nel corso del procedimento; a esse non è invece attribuita alcuna funzione decisionale.

Effettuata la valutazione, l'autorità procedente deve pubblicare per sei settimane il provvedimento recante la valutazione di impatto ambientale – che deve dar conto anche delle valutazioni in ordine alle osservazioni presentate – cui poi segue un'audizione pubblica di discussione del progetto e della VIA. All'esito, l'autorità può rilasciare il permesso unico. Ai sensi del § 42, per quanto non previsto dall'*UPV-G*, è richiamato espressamente l'*AVG*.

Un'ulteriore forma di coordinamento dei procedimenti è poi prevista per le autorizzazioni di cui all'*AWG*, le quali, ai sensi della previsione di livello costituzionale di cui § 38, par. 1, devono fare applicazione di tutte le discipline rilevanti dell'orga-

³⁶⁰ *Budgesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit un die Bürgerbeteiligung [UPV-G]*, BGBl 1993/697. La disciplina è stata più volte aggiornata e con l'emendamento BGBl I 2000/89 rinominata con l'attuale denominazione *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 [UVP-G 2000]*. A riguardo si veda V. MADNER, *Umweltverträglichkeitsprüfung*, in *Handbuch des Öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Holoubek/Potacs, 2006, 837; C. BAUMGARTNER – W. PETEK, *Kommentar zum UVP-G 2000*, 2009, 19.

nizzazione dell'energia elettrica, delle autostrade federali, della protezione della natura e della pianificazione urbanistica, eminentemente regionali, per le quali dovrà essere incluso un punto separato nella decisione.

L'autorizzazione finale o la notifica sostituiscono tutti gli altri titoli abilitativi previsti dalla legge federale. Per il rilascio è competente, ai sensi del § 38, par. 6, il Governo del *Land* o l'autorità amministrativa distrettuale, cui può essere delegata totalmente o parzialmente l'istruttoria procedimentale nonché la decisione finale.

2.3. Gli enti locali nell'esperienza austriaca.

La breve analisi svolta nei precedenti paragrafi evidenzia come, sebbene l'ordinamento austriaco, sul terreno delle fonti energetiche rinnovabili, presenti caratteri non così dissimili dal contesto italiano, che a sua volta si contraddistingue per la numerosità degli attori coinvolti e per l'eterogeneità delle discipline giuridiche³⁶¹, il ruolo degli enti locali risulta forse addirittura meno garantito.

Alla luce di quanto esposto pare, infatti, che il ruolo delle collettività territoriali possa fortemente variare a seconda del procedimento da svolgere. In particolare, pare che il loro ruolo sia sicuramente più incisivo laddove non sia previsto alcun procedimento unificato, poiché l'ente locale rimarrà titolare del potere di rilasciare o meno il provvedimento autorizzativo necessario, mentre lo stesso risulta svuotato di ogni funzione e tutela, divenendo una mera autorità di supporto, nel caso di procedimenti unificati quale, in primo luogo, quello di valutazione di impatto ambientale, ove l'ente locale viene a perdere ogni competenza in ordine alla valutazione finale.

³⁶¹ Come osservato da E. D'ORLANDO, *op. cit.*, 285, sotto il profilo procedimentale il sistema austriaco non pare in linea con le prescrizioni della direttiva 2009/28/CE che, oltre a fissare l'obiettivo del raggiungimento della quota del 20% di energia rinnovabile sul totale europeo del consumo energetico lordo entro il 2020, prescrive altresì alcune modalità per raggiungerlo, tra le quali spicca l'obbligo per gli Stati membri di semplificare le procedure amministrative, che devono essere certe e proporzionate, snelle, non discriminatorie e trasparenti. Quanto all'attuazione della Direttiva in Austria sotto questo specifico aspetto si rinvia al *Nationaler Aktionsplan 2010 für erneuerbare Energie für Österreich*, spec. sub 4.2.1, che prevede delle facilitazioni per il rilascio dell'autorizzazione richiesta ai sensi del *GewO* riconducendo al *Bezirksverwaltungsbehörde* (autorità amministrativa distrettuale) tutte le procedure autorizzative richieste (principio *one-stop-shop*).

A tutela della posizione degli enti locali non risultano previsti, poi, meccanismi o forme generali di coordinamento tali da garantire che gli interessi delle collettività di riferimento siano quantomeno presi in considerazione nella fase istruttoria, ciò con conseguente ulteriore perdita di rilevanza del ruolo degli enti locali nell'ambito di siffatte ultime procedure.

3. L'esperienza tedesca.

La *Bundesrepublik Deutschland* («Repubblica Federale di Germania») è, come espressamente enunciato dall'art. 20 del *Grundgesetz* («Legge Fondamentale») del 23 maggio 1949, «uno Stato federale, democratico e sociale».

Nella ripartizione verticale dei poteri esso si caratterizza per la presenza di tre livelli di governo: il *Bund*, quale livello federale, i *Länder*, quale livello statale, e i *Gemeinden* (i comuni), quale livello locale³⁶².

Il sistema federale tedesco si è sviluppato attraverso fasi diverse; partendo da un modello costituzionale basato sul c.d. federalismo duale, si è sviluppata, a partire dalle riforme degli anni '60, una particolare forma di federalismo cooperativo, la quale, in seguito alle riforme del 1994 e soprattutto del 2006, è stata sottoposta a sensibili cambiamenti attraverso l'introduzione di elementi di federalismo competitivo³⁶³.

Il sistema federale tedesco si è formato anche attraverso una lunga tradizione di autonomia locale (*das Recht der Selbstverwaltung*), ed invero l'autonomia amministrativa degli enti territoriali minori ha sempre costituito un principio cardine dell'ordinamento costituzionale federale tedesco³⁶⁴.

³⁶² Sulla Germania, tra i vari contributi, si v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 705 ss.; F. FURLAN, *La Repubblica Federale Tedesca*, in AA. VV., *Costituzioni comparate*, Padova, 2013, 147 ss.; G. PARODI (a cura di), *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Op. cit.*, Bari, 2010, 196 ss.; L. MEZZETTI – R. BILLÈ, *La forma di governo tedesca*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo*, Milano, 2007.

³⁶³ Cfr. T. LOBELLO, *La provincia e gli enti locali in europa*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, 2008, in www.upinet.it.

³⁶⁴ L'attuale suddivisione dello Stato in province, distretti e comuni affonda le sue radici storiche in un'ordinanza prussiana del 30 aprile 1815 che ordinava la suddivisione dello Stato in 10 provin-

Il *Grundgesetz* all'art 28 evidenzia chiaramente come, da un lato, i 16 *Länder* (o *Bundesländer*) siano gli Stati membri del *Bund*, investiti di una vera sovranità statale, e come, dall'altro, in conformità al principio dell'autonomia amministrativa (*Selbstverwaltung*)³⁶⁵, ai comuni e agli altri enti locali debba essere garantita un'ampia competenza nella tutela degli interessi della comunità locale.

Siffatta autonomia è tale da essere garantita dallo stesso Tribunale costituzionale federale, il quale è competente a decidere sui ricorsi di costituzionalità intentati dai comuni e dai consorzi di comuni per lesione del loro diritto all'autonomia amministrativa (art. 93, comma 1, n. 4b, GG)³⁶⁶.

Nel corso dei paragrafi successivi si intende, pertanto, verificare in che misura, nel contesto normativo e amministrativo tedesco della produzione energetica da fonti rinnovabili, gli enti locali possano far valere i propri interessi e tutelare la posizione delle collettività di riferimento.

3.1. Gli enti locali tedeschi.

L'art. 28 GG individua i tre livelli di governo propri dell'ordinamento tedesco, ponendo al livello territoriale più basso il comune, quale ente fondamentale e non eliminabile, volto alla cura degli interessi locali.

Gli artt. 70 ss. GG rimettono alla competenza dei *Länder*, in assenza di riserva a favore del *Bund*, la disciplina del diritto comunale, la quale dovrà essere in ogni ca-

ce e articolava le province in distretti di governo (*Regierungsbezirke*), a loro volta ripartiti in circondari/distretti cittadini (*Stadtkreise*) e circondari/distretti rurali (*Landkreis*).

³⁶⁵ Ai sensi dell'art. 28, comma 2, GG, «Ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi. Anche i consorzi di Comuni godono di autonomia amministrativa, nei limiti delle competenze loro attribuite dalle leggi. La garanzia di autonomia amministrativa comprende anche i fondamenti della propria responsabilità finanziaria; questi fondamenti comprendono una risorsa fiscale basata sul potenziale economico, di cui i comuni beneficiari fissano l'aliquota impositiva».

³⁶⁶ Cfr. M. MISTÒ, *L'autonomia locale nel sistema federale tedesco*, in G. PAVANI – L. PEGORARO (a cura di), *Op. cit.*, 167, il quale evidenzia come la garanzia dell'autonomia amministrativa comunale si debba intendere quale garanzia istituzionale posta a limite del legislatore ordinario, il quale può ridurla ma non intaccarne il nocciolo duro minacciando la funzionalità dello stesso ente a livello istituzionale. Tale garanzia si estende sia ai compiti, in particolare a tutti gli affari della comunità locale, sia alla responsabilità in proprio nello svolgimento degli stessi.

so delineata nel rispetto del principio dello stato di diritto repubblicano, democratico e sociale: tutti i *Länder* hanno emanato il proprio ordinamento degli enti locali (*Gemeindeordnung*)³⁶⁷.

In linea generale, salve le eventuali differenze rilevabili in ciascun *Land*, a livello locale vi sono i comuni, le unioni di comuni e i circondari.

a) I comuni sono gli enti territoriali di diritto pubblico costituiti dai residenti e dai cittadini. Essi hanno il diritto, riconosciuto e garantito a livello costituzionale dalla stessa Legge fondamentale, di regolare autonomamente e sotto la propria responsabilità tutti gli affari della comunità locale, benché nel rispetto della legislazione statale.

Nell'ambito degli affari della comunità locale (*Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*), alla luce dell'art. 28 della Legge fondamentale si suole distinguere tra:

I. affari inerenti l'autonomia amministrativa del comune (*Selbstverwaltungsaufgaben*), quelli che originano e si sviluppano nell'ambito della stessa comunità, tra i quali vi rientra in particolare il governo del territorio, nonché, tra le altre, la fornitu-

³⁶⁷ Il Land Baden-Württemberg ha adottato il proprio *Gemeindeordnung* – *Gemo* GBl. S. 582, ber. 698); la Baviera ha adottato il *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeinderdnung – GO)* - GVBl 1998, S. 796; Brandeburgo ha invece adottato il *Kommunalverfassung des Landes Brandenburg* (BbgKVerf); Brema ha adottato il nuovo *VerfBrhv - Verfassung Bremerhaven* lo scorso 25 marzo 2014; Hessen ha adottato l'*Hessische Gemeindeordnung* (HGO) - GVBl. I S. 142; Mecklenburg-Vorpommern ha adottato il *Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V)*, del luglio 2011 - GVOBl. M-V 2011, S. 777; Niedersachsen ha adottato il *Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz Abkürzung -NKomVG* - GVBl. 2010, 576; il Land Nordrhein-Westfalen ha invece adottato il *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* - GO NRW; il Rheinland-Pfalz invece ha adottato il *Gemeindeordnung (GemoO)* il 31 gennaio 1994; Saarland ha adottato il *Gesetz Nr. 788 - Kommunalselfverwaltungsgesetz* – KSVG; Sachsen ha adottato il *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)*; Sachsen – Anhalt il *Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA)*; Schleswig – Holstein invece il *Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO)*; Thüringen, infine, ha adottato il *Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO)*. Berlino e Amburgo, quali città-stato, non hanno invece un proprio «codice comunale» (a riguardo si v. *infra* nel testo).

ra di energia elettrica e gas, la pianificazione e l'organizzazione territoriale³⁶⁸. In tutte queste materia il comune gode di una competenza generale, che può poi essere obbligatoria, se il comune è tenuto per legge a svolgerla, o discrezionale, quando l'ente locale non è vincolato al suo svolgimento³⁶⁹;

II. affari su incarico, nei quali sono ricomprese le funzioni attribuite ai comuni dallo Stato, il quale si serve di questi per svolgere compiti di natura superlocali, tra i quali anche l'organizzazione delle commissioni edilizie.

Inoltre, anche l'art. 83 della Legge fondamentale prevede una forma delegata di amministrazione dei *Länder* su incarico della Federazione, per la quale è consentita una subdelega agli enti locali.

Tuttavia, mentre nell'esercizio delle funzioni proprie i comuni hanno una competenza generale a regolare gli affari della comunità locale, la quale comprende il potere di adottare regolamenti e ordinanze, nell'esercizio delle funzioni assegnate essi operano con i poteri di volta in volta attribuiti e senza alcuna possibilità di esercitare la propria autonomia regolamentare.

Il comune forma il gradino più basso dei livelli di governo presenti in Germania³⁷⁰ e, come subito si evidenzierà, ognuno di essi si inserisce in livelli di governo statale immediatamente superiori, quali le circoscrizioni (*Kreis*), poi gli stati federati (*Land*) o lo Stato federale, ovverosia nazionale (*Bund*).

Alcuni comuni possono tuttavia avere un livello gerarchico diverso – superiore – come avviene per le *Kreisfreie Städten*, città svincolate e non ricomprese in una

³⁶⁸ Cfr. le decisioni della Corte Costituzionale (*Bundesverfassungsgerichts* – *BVerfGE*): BVerfGE, 50, 195, 201 e BVerfGE 16, 306, 25.

³⁶⁹ Nella decisione BVerfGG 79, 127, *Rastede Urteil*, del 23 novembre 1988, il *Bundesverfassungsgericht* ha precisato come «Il contenuto essenziale dell'autoamministrazione comunale non è costituito da alcun catalogo di compiti, definito per oggetti o determinabile secondo criteri stabili, bensì dalla facoltà del comune di occuparsi senza alcun titolo specifico di competenza di tutti gli affari della comunità».

³⁷⁰ A livello infracomunale sono tuttavia presenti, in talune realtà i distretti cittadini (*Stadbezirk*) e le comunità locali (*Ortschaften*). I primi sono presenti nelle grandi città e sono dotati di propri uffici per lo svolgimento di funzioni e compiti di rilevanza locale. Le seconde sono enti derivanti da comuni in passato autonomi e ora assorbiti da comuni più grandi, nell'ambito dei quali mantengono un residuo di autonomia per lo svolgimento di talune funzioni di rilievo locale.

circostrizione, intese anche quali città indipendenti, o gli *Stadtstaaten*, dette anche città-stato, quali Berlino, Amburgo e Brema.

b) Le unioni di comuni (*Gemeindeverbände*) o i consorzi comunali sono gli enti che si collocano su un livello amministrativo immediatamente superiore rispetto ai comuni e che svolgono compiti eccedenti le loro capacità operative. Esse sono costituite da tutti i raggruppamenti o associazioni di comuni e dei rispettivi abitanti, che svolgono compiti amministrativi legati al territorio nell'ambito delle competenze loro assegnate con legge dai *Länder*.

L'art. 28, comma 2, della Legge fondamentale riconosce alle stesse unioni di comuni il diritto all'autonomia amministrativa, riconosciuta tuttavia nei limiti delle competenze loro attribuite dalla legge, nonché lo stesso diritto alla soggettività giuridica, in quanto tale livello di governo non può non esserci, pur potendo essere la singola unione abolita o riformata dalla normativa di ciascun *Land*.

La Corte Costituzionale tedesca ha avuto modo di precisare come dal loro riconoscimento costituzionale discenda la necessaria esistenza di una «dotazione minima di competenze», che garantisca una loro minima operatività ed utilità³⁷¹.

c) il circondario (*Kreis* o *Landkreis*) è un ente territoriale di diritto pubblico presente in tutti i *Länder* che gode, al pari delle unioni di comuni, del diritto alla soggettività giuridica nonché del diritto all'autonomia amministrativa, riconosciuti dall'art. 28, comma 2, della Legge fondamentale, sebbene gli stessi non giungano tuttavia ad imporne l'esistenza nel singolo caso concreto, potendo il legislatore federale o regionale eliminare o modificare il singolo circondario³⁷².

Il circondario non costituisce un ente consortile, poiché non unisce tutti i comuni, ma è un vero e proprio ente territoriale, in quanto comprende tutti gli abitanti insediati sul proprio territorio.

Il circondario svolge affari di natura superlocale che si sviluppano sul proprio

³⁷¹ Cfr. BVerfGE 6, 19, 23.

³⁷² Cfr. M. MISTÒ, *Op. cit.*, 178. Cfr. anche BVerfGE 50, 50, 1.

territorio, senza che tuttavia a livello costituzionale sia previsto e garantito uno specifico ambito di competenze riservate: la concreta configurazione e compiti attribuiti a ciascun circondario dipendono, poi, dalle singole discipline adottate in ogni *Länder*.

3.2. La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in Germania.

Nel contesto costituzionale tedesco l'implementazione del ricorso alle fonti energetiche rinnovabili è rimessa sia al governo federale che ai governi dei *Länder* e interessa una pluralità di amministrazioni differenti³⁷³.

a) Diverse sono le leggi e le discipline normative nonché gli atti amministrativi generali rilevanti, sia di livello federale che dei *Länder*.

A livello legislativo federale, la disciplina delle energie rinnovabili trova fondamento nell'*EEG* («Legge sulle energie rinnovabili nel settore dell'energia termica») nonché l'*EnWG* («Legge sull'industria dell'energia»).

Vengono inoltre in considerazione l'*UVPG* (la legge sulla valutazione dell'impatto ambientale) e l'*UVPV* (il regolamento sulla valutazione dell'impatto ambientale), il *BImSchG* (la legge federale sulla protezione delle emissioni), il *BImSchv* (il regolamento federale sulla protezione dalle emissioni), il *BNatSchG* (legge federale per la protezione della natura). E nel corso delle procedure autorizzative rilevano altresì il *WHG* (la legge federale sulle risorse idriche), la *BBodSChG* (la legge federale per la conservazione dei suoli), il *BBergG* (la legge federale sull'attività mineraria), oltre al *Biomasse VO* (disciplina sulla biomassa).

La realizzazione di ogni impianto interessa anche la disciplina in materia di costruzione, tra i quali figura il *BauGB* (la legge federale in materia di edilizia e il *BauNVO* (il regolamento in materia di uso edilizio dei suoli).

³⁷³ Sulla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in Germania si v. S. RUPPRECHT, *Disciplina delle energie rinnovabili in Germania*, in F. CORTESE – F. GUELLA – G. POSTAL (a cura di), *Op. cit.*, 289 ss. e P. MALTE - T. HENNING, *Energy Law in Germany*, Alphen aan den Rijn, 2011.

Alla disciplina federale si aggiungo, poi, le disposizioni normative e regolamentari adottate da ciascun *Land*, le quali specificano, diversificando, il panorama normativo in materia in ognuno di questi.

b) Sotto il profilo procedimentale, la realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili presuppone il rilascio di un apposito atto autorizzativo, in seguito a una procedura che valuti il rispetto dei presupposti e dei requisiti previsti dalle discipline rilevanti in ogni singola fattispecie.

Tanto da chiamare in causa diversi atti e procedure, le quali sono gestite sia a livello regionale che a livello locale a seconda di quanto previsto dalla legge federale e/o del *Land* e che si concludono mediante l'adozione di uno specifico atto amministrativo³⁷⁴.

In tali procedure un ruolo fondamentale è svolto, in taluni casi, dagli enti locali, in quanto ai sensi delle norme in materia di edilizia e di emissioni, la loro autorizzazione è fondamentale per la realizzazione di un impianto nell'area esterna al centro urbano che non abbia formato oggetto di pianificazione urbanistica. Inoltre, gli enti locali possono opporsi a progetti non conformi al piano di sviluppo o al piano urbanistico, nel qual caso la decisione finale potrà essere rimessa al giudice in seguito all'eventuale ricorso di una delle parti interessate³⁷⁵.

Ad ulteriore tutela della posizione dell'ente locale è data la facoltà di esperire un'azione di annullamento nel caso in cui lo stesso non sia stato coinvolto nella procedura di autorizzazione, a condizione tuttavia che il sito risulti collocato sul proprio territorio: eventualmente un comune potrà anche opporsi a un progetto da realizzarsi sul territorio di un comune limitrofo o adiacente, laddove esso sia tale da arrecare

³⁷⁴ Ai sensi dell'UmwRBehG (legge in materia di ricorsi ambientali), avverso gli atti amministrativi che incidono sulle matrici ambientali è dato ricorso avanti al giudice amministrativo, non solo ai singoli, ma anche alle associazioni, quali le associazioni a tutela della natura. Cfr. la decisione dell'*Oberverwaltungsgericht - OVG Luneburg*, Baur 2011, 990.

³⁷⁵ In tal senso S. RUPPRECHT, *Op. cit.*, 295, alla quale si rinvia altresì per l'esame di tutti i singoli titoli abilitativi necessari per lo sfruttamento, rispettivamente, dell'energia geotermica, dell'energia idroelettrica, dell'energia solare, della biomassa e dell'energia eolica.

danni o nocimenti al suo territorio³⁷⁶.

3.3. Enti locali ed energie rinnovabili in Germania.

Il breve esame svolto nei precedenti paragrafi evidenzia come anche il contesto normativo tedesco si caratterizzi per una particolare complessità normativa, accentuata dalle rilevanti competenze attribuite ai *Länder*, nonché per la necessità di ottenere il rilascio di plurimi titoli abilitativi differenti per la realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

In tale contesto pare, tuttavia, che agli enti locali sia riconosciuto un ruolo a tratti di particolare rilevanza.

Non è solo il *Grundgesetz* che in via generale riconosce e tutela l'autonomia amministrativa dei comuni e degli altri enti territoriali locali, ma sono le stesse discipline normative rilevanti nel settore, in primo luogo quelle relative all'utilizzo del suolo e dell'edilizia, a riconoscere un ruolo determinante all'ente locale, il quale può giungere a bloccare la realizzabilità del progetto con un proprio diniego, salvo in ogni caso un eventuale successivo ricorso avanti alla giurisdizione amministrativa da parte degli interessati per l'annullamento del provvedimento.

Nel caso in cui, poi, la posizione degli enti locali venga pretermessa e violata, agli stessi sarà in ultima istanza dato – a condizione che sia ravvisabile una violazione del diritto all'autonomia amministrativa o di legge e regolamento – ricorrere avanti ai Tribunali amministrativi con un'azione di annullamento (*anfechtungsklage*), con un'azione di adempimento (*Verpflichtungsklage*) o con un'azione inibitoria (*unterlassungsklage*), ai sensi del par. 42, comma 1, o del par. 40, comma 1, della legge sulla giurisdizione amministrativa (*Verwaltungsgerichtsordnung*)³⁷⁷.

³⁷⁶ Cfr. le decisioni dell'OVG, coblenza, NUR 2002, 420, Baur 2000, 1717 e NUR 2002, 420.

³⁷⁷ Più diffusamente sui mezzi di tutela dei quali possono avvalersi i comuni e le unioni di comuni, sia nel caso di lesioni alla propria autonomia derivanti da leggi federali o regionali, da atti regolamentari e/o amministrativi si v. M. MISTÒ, *Op. cit.*, 168 ss. nonché più in generale G. PARODI, *Op. cit.*, 220 ss.

4. L'esperienza francese.

Il sistema delle autonomie locali francesi trova le sue origini negli anni post-rivoluzionari e nell'esperienza napoleonica, nel corso delle quali, attraverso una prima fase di ampia decentramento – attuata con i decreti del 14 e 22 dicembre 1789 – e di una successiva di centralizzazione, operata da Napoleone (il quale aveva sostituito l'elettività degli organi con il criterio della nomina), si è affermato il principio per cui ogni comunità locale deve avere il proprio comune³⁷⁸.

Attualmente nell'ordinamento francese, anche in seguito alle recenti riforme, peraltro aventi portata e spirito analoghi a quelle che hanno interessato il nostro ordinamento, sono presenti diverse tipologie di enti locali, ognuna preposta alla tutela degli interessi delle collettività di riferimento mediante l'esercizio di diverse funzioni.

Tutti tali enti, al pari di quanto avviene in Italia, si trovano stretti nella necessità, da un lato, di favorire la realizzazione di impianti di energia rinnovabile e, dall'altro, di far valere i propri interessi nell'ambito di tali procedimenti, al fine di permettere il miglior bilanciamento possibile tra le esigenze della produzione e dell'approvvigionamento energetico e quelle eventualmente contrapposte proprie delle collettività di riferimento, tanto che il rapporto tra fonti energetiche rinnovabili e collettività territoriali è stato al centro anche di un recente e interessante dibattito³⁷⁹.

Nei successivi paragrafi si intende, pertanto, verificare quale sia il ruolo riconosciuto agli stessi in tale ordinamento.

4.1. Gli enti locali francesi.

³⁷⁸ Sull'ordinamento francese si v. G. DE VERGOTTINI, *Op. cit.*, 696 ss.; C. MARTINELLI, *La Francia*, in AA. VV., *Op. cit.*, 199 ss; L. FAVOREU – P. GAÏA – R. GHEVONTIAN – J.L. MESTRE – O. PFERSMANN – A. ROUX – G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, 2015; S. RIALS, *Textes constitutionnels français*, Paris, 2012; E. GROSSO, *la Francia*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Op. cit.*, 158 ss.; R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Torino, 2010.

³⁷⁹ Sul rapporto tra enti locali francesi ed energie rinnovabili si v. AA. VV., *Collectivités territoriale et énergie: ambitions et contradictions*, Paris, 2013, curato dal Groupment de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE).

La Carta costituzionale francese del 4 ottobre 1958 afferma il carattere unitario della Repubblica, prevedendo tuttavia la decentralizzazione delle funzioni, senza svolgere alcun chiaro riferimento al concetto di autonomia territoriale: l'art. 1 esprime, in particolare, i due principi sui quali si fonda la forma di stato francese: quello dell'indivisibilità e quello del decentramento («Son organisation est décentralisée»)³⁸⁰.

Pur nell'ambito di un riferimento al solo decentramento e non all'autonomia, negli ultimi anni la posizione degli enti locali francesi è stata rafforzata per effetto di una serie di riforme di livello sia costituzionale che normativo, in particolare per effetto della riforma costituzionale del 28 marzo 2003, mediante la quale la posizione delle collettività territoriali è stata riformata, con il riconoscimento di maggiori poteri ed autonomia³⁸¹. A tali riforme sono poi seguite quelle operate recentemente, dapprima con la *Loi n° 2010-1563 du 16 déc 2010 de réforme des collectivités territoriale*, e in seguito dalla *Loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, mediante le quali il legislatore francese mira a realizzare un maggior coordinamento tra gli enti locali e ad aumentare l'autonomia, in particolare migliorando la ripartizione delle competenze tra gli stessi³⁸².

³⁸⁰ Sul sistema delle autonomie locali francesi si v. B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, 2014, 140 ss.; J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, 2013; E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, Padova, 2013, 88 ss.; E. VITAL-DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, 2013; F. PUIGSERVER, *Le droit de l'administration*, Issy-les-Moulineaux, 2013, 315 ss.; M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, 2011; G. PAVANI, *Caratteristiche dell'area francese e Gli enti territoriali francesi: dall'accentramento napoleonico alle recenti riforme costituzionali*, in G. PAVANI – L. PEGORARO (a cura di), *Op. cit.*, 5 ss. e 11 ss.

³⁸¹ La riforma è stata operata con la *Loi n° 82-213 du 2 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, alla quale hanno fatto seguito ulteriori interventi attuati con leggi organiche nn. 2003-704 del 1 agosto 2003, 2003-705 del 1 agosto 2003, 2004-758 del 27 febbraio 2004 e la *loi* 13 agosto 2004. Già negli anni '80 era tuttavia stata attuata una parziale riforma delle autonomie locali a costituzione invariata, con la *Loi n° 82-213 di 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* e *loi n°83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*.

³⁸² Sulle recenti riforme e sulla decentralizzazione in Francia si v. M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'acte iii de la décentralisation*, in www.federalismi.it e M. CALAMO SPECCHIA, *Décentralisation (Diritto francese)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2008.

A livello costituzionale gli enti locali trovano la propria disciplina nell'ambito del Titolo XII della Costituzione (artt. 72 e ss.). L'art. 72, in particolare, prevede che «Le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare [...]» e stabilisce come altri enti possano comunque essere previsti mediante legge ordinaria.

Ai sensi dell'art. 72, comma 3, tali collettività si amministrano liberamente tramite consigli eletti e dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze. La disciplina di dettaglio dell'ordinamento locale è poi rimessa dall'art. 34 alla legge, la quale deve essere adottata nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quello appena ricordato della libera amministrazione³⁸³, principio fondamentale la lesione del quale può fondare il ricorso al *Conseil constitutionnel* mediante la *question prioritaire de constitutionnalité*³⁸⁴.

Siffatto principio si applica a tutte le funzioni locali, le quali devono poter essere esercitate liberamente, anche attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, in certi casi addirittura in deroga alle disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano l'esercizio delle loro competenze (Cfr. artt. 72, commi 2, 3 e 4 Cost.)³⁸⁵.

In attuazione di tali previsioni è stata adottata la disciplina di riferimento delle autonomie locali, la quale è oggi integralmente contenuta nel *Code général des collectivités territoriale*, che disciplina la struttura, le competenze, le funzioni delle collettività territoriali e i controlli sulle stesse.

Venendo all'esame degli enti di livello locale – quindi tralasciando le regioni nonché le collettività e gli enti d'oltremare – e delle loro competenze, nell'ordinamento francese vi sono:

- a) i dipartimenti, istituiti con legge nel 1789, riconosciuti poi con la l. del 10

³⁸³ Cfr. *Cons. const.* 20 gennaio 1993 e 23 maggio 1979, ove fu affermato in via generale come «les dispositions constitutionnelles qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales».

³⁸⁴ Cfr. *Conseil d'État*, 18 gennaio 2011, *Commune de Venelles*, e *Cons. const.*, 2 luglio 2010, *Commune de Dunkerque*, e 8 luglio 2011, *Département de Landes*.

³⁸⁵ A riguardo si v. E. D'ORLANDO, *Op. ult. cit.*, 89 nonché E. VITAL-DURAND, *Op. cit.*, 22 ss.

marzo 1838 e dotati di un esecutivo proprio solo nel 1982³⁸⁶. Al dipartimento sono attribuite, in seguito anche alla riforma operata con la *loi du 16 décembre 2010*, competenze generali nei settori individuati con legge. Tra queste rientrano, tra le altre, le competenze in materia di trasporto pubblico e scolastico, le funzioni relative alle strutture e alla gestione dei porti commerciali nonché quelle di pianificazione relative alle *chartes intercommunales de développement ed d'aménagement*, al *Programmes locaux de l'habitat* e alla predisposizione e messa a punto dei *Documents d'urbanisme* elaborati dai comuni³⁸⁷.

b) i comuni furono istituiti con il decreto del 14 dicembre 1789 e da allora costituiscono l'ente locale per eccellenza francese: con la *loi du 5 avril 1884*, art. 61, fu riconosciuto il principio della competenza generale del comune, quale *collectivité territoriale de proximité* cui è affidata la cura di tutti gli interessi delle popolazioni insediate sul suo territorio. I comuni vedono la presenza di un consiglio municipale e di un sindaco, affiancato dai suoi assistenti.

Quanto alle competenze, è possibile distinguere tra competenze proprie (o tradizionali) e competenze delegate:

I. con riferimento alle prime, come sopra evidenziato, nell'ordinamento francese è riconosciuta la clausola generale di competenza del comune, in forza della quale salvo diversa previsione di legge è attribuito ai comuni lo svolgimento delle funzioni locali. Tra le competenze proprie figurano altresì le competenze permanenti (*les tâches permanentes*), quali le funzioni di stato civile, quelle elettorali, l'azione sociale, l'educazione primaria, la manutenzione delle strade locali nonché la pianificazione dello sviluppo della città.

II. vi sono poi le competenze delegate o decentralizzate al comune con legge, tra le quali figurano in primo luogo quelle attinenti alla pianificazione urbanistica, sia

³⁸⁶ I dipartimenti sono sorti inizialmente come circoscrizioni amministrative statali e sono divenuti collettività territoriali unicamente nella III Repubblica, con la *loi du 10 août 1871*, mentre fu poi con la legge sulla decentralizzazione del 1982 che il potere esecutivo dipartimentale venne trasferito dal prefetto al presidente del consiglio generale del dipartimento.

³⁸⁷ Sulle competenze del dipartimento si v. E. VITAL-DURAND, *Op. cit.*, 61 ss.

in relazione alla pianificazione territoriale sia al rilascio dei singoli titoli abilitativi: in particolare, il comune elabora *les plans locaux d'urbanisme (PLU)* e individua le *zones d'aménagement concreté (ZAC)*, ove dispone di piena autonomia decisionale³⁸⁸.

Ulteriori funzioni decentralizzate attengono al settore dell'insegnamento scolastico e dell'azione culturale, nonché quelle in materia economica, ove al comune è riconosciuta un'ampia libertà di intervento per lo svolgimento di funzioni economiche, la quale deve tuttavia bilanciarsi con le esigenze di tutela della concorrenza e degli aiuti di stato, che sono tali da precludere in ogni caso un intervento eccessivo anche mediante la partecipazione in società.

c) uno *status* particolare è stato riconosciuto a taluni comuni, quali Parigi, Lione e Marsiglia, con la *loi n° 82-1169 du 31 déc 1982*, la quale ha delineato un'organizzazione e forme d'elezione derogatorie rispetto a quelle generali altrimenti previste. Tali comuni sono rispettivamente divisi in 20, 9 e 16 *arrondissements*, i quali non sono dotati di personalità giuridica ma hanno un proprio consiglio – che svolge funzioni consultive rispetto al consiglio municipale – e un proprio sindaco. Essi svolgono direttamente alcune funzioni amministrative relative, in particolari, alla creazione e gestione delle strutture a vocazione educativa, sociale, culturale e sportiva; agli *arrondissements* possono inoltre essere delegate ulteriori funzioni o servizi dal comune. Tali enti sono stati interessati dalla recente l. 2014-58, la quale ha riformato la loro disciplina, con effetti a decorrere dal 1 gennaio 2016, denominando le rispettive aree metropolitane come *Grand Paris, Lyon e Aix-Marseille-Provence*, qualificandole come *établissement public de coopération intercommunale à statut particulier*, aumentando le loro competenze e delineando un regime differenziato rispetto a quanto previsto per le altre *métropoles* che potranno essere costituite quali enti di coordinamento sovracomunali.

Le competenze di tali enti locali sono state a loro riconosciute mediante due

³⁸⁸ La disciplina normativa di riferimento in materia di urbanistica ed edilizia è costituita dal *Code de l'urbanisme*.

distinti criteri.

In particolare, sin dalle riforme degli anni '80 le funzioni delle collettività locali sono attribuite mediante il cosiddetto *bloc de compétence*, ossia mediante una rigida ripartizione per legge in relazione a determinate e intere materie, quali, ad esempio, l'azione sociale per i dipartimenti e la disciplina urbanistica per i comuni: l'attuazione di tale criterio si è rivelata, tuttavia, di difficile e complessa attuazione in ragione della rigidità³⁸⁹ del sistema francese e della mancanza di adeguate forme di coordinamento³⁹⁰.

Al blocco di competenze si affianca, inoltre, la *Clause générale de compétence*, affermata dall'art. L. 1111-2 del Codice delle collettività territoriali, ai sensi del quale «Les communes, les départements et es régions rpglent par leurs délibérations les affaires de leur compétence». In forza di tale clausola agli enti locali è dato intervenire, per la tutela dei propri interessi locali, ogniqualvolta questi siano ravvisabili, permettendo di superare la rigida ripartizione delle competenze delineate dalla legge in un approccio³⁹¹ finalistico, peraltro ciò sempre nel rispetto dei criteri specificati, in seguito alla riforma attuata con la l. 2014-58³⁹², con apposita legge.

³⁸⁹ La rigidità del sistema di ripartizione delle competenze francese può ritenersi forse in parte attenuata dall'art. 72, comma 4, Cost., il quale prevede un diritto di sperimentazione, il quale consente alla collettività territoriale di derogare, a titolo sperimentale, per un oggetto e una durata limitati, alle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano l'esercizio delle proprie competenze. Ciò pur sempre nel rispetto di una legge organica che definisca il contesto normativo di riferimento, la quale è stata adottata nel 2003, n. 2003-704, inserendo un'apposita disciplina nel Codice delle collettività territoriali.

³⁹⁰ Cfr. F. PUIGSERVER, *Op. cit.*, 338 e G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., 20.

³⁹¹ La clausola generale di competenza era inizialmente prevista, per i soli comuni dall'art. 61 della *Loi municipale 5 avril 1884* (oggi, art. L. 2121-29 del Codice), e solo in seguito è stata estesa ai dipartimenti, alla fine del XIX secolo, (art. 46 *de la Loi 10 août 1871*, oggi, art. L. 3211-1 del Codice), e, quindi, nel 1982, alle regioni (art. 59, *Loi 2 mars 1982*, oggi, L. 4221-1 del Codice). Cfr. F. PUIGSERVER, *Op. cit.*, 340. Si vedano anche le decisioni del *Conseil d'État*, 23 ottobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Sant-Ouen et commune de Romainville*, nonché 28 luglio 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, 11 giugno 1997, *Département de l'Oise*, 29 giugno 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*.

³⁹² *Loi n° 2010-1563 du 16 déc 2010 de réforme des collectivités territoriale*, sulla quale si v. F. PUIGSERVER, *Op. cit.*, 352 e ss., aveva soppresso tale clausola per regioni e dipartimenti e limitato, a partire dal 2015, la competenza dei consigli regionali e generali (dipartimentali) alle sole materie espressamente indicate dalla legge. Essa è stata ristabilita per effetto della *Loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publicueterritoriale et d'affirmation des métropoles*.

4.2. La disciplina delle energie rinnovabili in Francia.

Il mercato francese dell'energia elettrica è stato liberalizzato, in seguito all'adozione a livello comunitario della direttiva 96/92/CE e quindi della direttiva 2003/54/CE, con la *Loi n° 2000-48 du 10 févr. 2000*, nonché dalle successive leggi 2003-8, 2004-803, 2005-781, 2006-1537 e 2010-1488, poi codificate nella parte legislativa del *Code de l'énergie* con l'*ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011*³⁹³.

Ai sensi dell'art. L. 121-1 del *Code de l'énergie* il servizio pubblico dell'energia elettrica è finalizzato a garantire l'approvvigionamento energetico su tutto il territorio nazionale e la politica energetica nazionale è tenuta a garantire l'indipendenza e la sicurezza dell'approvvigionamento, nonché la qualità dell'aria e la lotta contro l'effetto serra, la gestione ottimale e lo sviluppo delle risorse nazionali rinnovabili, la competitività e lo sviluppo tecnologico, oltre all'uso razionale dell'energia³⁹⁴.

La realizzazione degli impianti di produzione energetica è subordinata dal *Code de l'énergie* a un'apposita autorizzazione (*autorisation d'exploiter*), alla quale si aggiungono poi tutti i titoli abilitativi previsti dalle diverse normative di settore, tra cui rilevano in particolare:

- la disciplina urbanistica e del suolo, le quali prevedono il rilascio di apposite *autorisations d'urbanisme* ai sensi del *Code de l'urbanisme* o di altri titoli ai sensi del *droit du sol*;
- la disciplina in materia ambientale, la quale può richiedere lo svolgimento di

³⁹³ La *Loi n° 2000-48 du 10 févr. 2000, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, ha liberalizzato il mercato elettrico francese trasponendo la direttiva /96/92/CEE. In seguito il settore è stato interessato da: *loi n. 2003-8 du janv. 2003, relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie*; *loi n. 2004-803, du 9 août 2004, relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*; *loi 2005-781 du 13 juill. 2005 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique*; *loi n. 2006-1537 du 7 déc. 2006 relative au secteur de l'énergie*; *loi n. 2010-1488 du 7 déc. 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité*. Alle origini, lo sviluppo e il commercio dell'energia elettrica vennero disciplinati dalla legge del 1906 e da quella successiva del 1922; fu poi nel 1946 che venne adottata la *loi du 8 avril 1946* con la quali si procedette alla nazionalizzazione della produzione, del trasporto e della distribuzione dell'energia elettrica, sistema che rimase in vigore sino alla *loi du 10 février 2000*. A riguardo si v. P. SABLIERE, *Droit de l'électricité. Textes et commentaires*, Paris, 2003.

³⁹⁴ A riguardo si v. anche F. PUIGSERVER, *Op. cit.*, 853 ss.

una valutazione d'impatto ambientale e/o il rilascio di apposite autorizzazioni ai sensi del *Code de l'environnement* e del *Code forestier*;

- le diverse discipline rilevanti in relazione a ogni fonte energetica, tra le quali in particolare le specifiche previsioni in materia di energia idroelettrica.

Procedendo ad analizzare in particolare il *Code de l'énergie*, esso subordina la realizzazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili all'*autorisation d'exploiter*, da rilasciarsi in base alla procedura di cui agli articoli L. 311-5 e L. 311-6 e al decreto del Consiglio di Stato n. 2000-877, recante le previsioni attuative del Codice.

L'art. L. 311-5, nel disciplinare il procedimento amministrativo, impone la considerazione dei seguenti criteri:

1. la sicurezza dell'impianto e le sue possibili interazioni con il sistema elettrico, i relativi impianti e le apparecchiature;
2. l'ubicazione e l'uso previsto del suolo;
3. l'efficienza energetica;
4. gli aspetti tecnico-finanziari ed economici del progetto;
5. la compatibilità con i principi e gli obiettivi di servizio pubblico, in particolare con gli obiettivi di investimento e di programmazione pluriennale oltre che di tutela dell'ambiente;
6. il rispetto della legislazione sociale.

Ai sensi del Codice dell'energia il procedimento viene avviato dall'istante con la presentazione di una domanda che contenga, tra l'altro:

- le indicazioni relative alle caratteristiche principali del progetto, in particolare la capacità di produzione, le tecniche energetiche e di produzione primaria;
- la posizione dell'impianto di produzione, con l'indicazione del suo punto di connessione alla rete;
- una relazione sull'impatto del progetto in particolare in ordine alla sicurezza delle reti di trasporto e su tutte le infrastrutture connesse;
- una relazione che illustri i vantaggi, in termini di produzione energetica, derivanti dalla realizzazione del progetto nonché un elenco degli aspetti ambientali che

vengono in rilievo e le discipline applicabili, compresa un'eventuale relazione per la valutazione d'impatto ambientale;

- l'eventuale copia del permesso di costruire, ai sensi dell'art. R. 423-3 del *Code de l'urbanisme*.

La procedura è poi specificata dal Décret n°2000-877 du 7 septembre 2000 *relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité*³⁹⁵, il quale ne rimette la compente al Ministère du Développement durable.

Il ministro si pronuncia sull'istanza entro un termine di 4 mesi dalla data di ricevimento della domanda, salvo il potere di chiedere integrazioni documentali. L'eventuale rigetto dell'istanza dovrà essere motivato, mentre, nel caso di accoglimento e rilascio dell'autorizzazione la stessa dovrà specificare le condizioni in aderenza alle quali l'impianto dovrà operare.

A tale autorizzazione dovranno poi sommarsi gli atti abilitativi suindicati e richiesti dalle normative urbanistiche ed edilizie, nonché da quelle ambientali e da tutte le altre che risulteranno rilevanti nei singoli casi.

E ciò senza che a oggi risulti previsto in via generale un procedimento unico ove tutti gli enti possano esprimere la propria valutazione. In particolare, la disciplina di riferimento non risulta oggi prevedere alcuna particolare competenza delle collettività territoriali locali in materia energetica, né viene espressamente previsto alcun obbligo di un loro coinvolgimento.

Attualmente, tuttavia, l'Assemblea nazionale del Parlamento francese ha approvato, il 14 ottobre 2014, in prima lettura, un progetto di legge relativo a *la transi-*

³⁹⁵ Il decreto individuale le potenze nominali al superamento delle quali si impone il preventivo rilascio dell'autorizzazione: l'art. 1, in particolare, prevede che «en application du premier alinéa de l'article L. 311-6 du code de l'énergie, toute installation de production d'électricité utilisant l'un des types d'énergie ci-dessous est réputée autorisée dès lors que sa puissance installée est inférieure ou égale au seuil fixé pour ce type d'énergie, soit : -installations utilisant l'énergie radiative du soleil : 12 mégawatts ; -installations utilisant l'énergie mécanique du vent : 30 mégawatts; -installations utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale : 12 mégawatts; -installations utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de biogaz : 12 mégawatts; -installations utilisant l'énergie des nappes aquifères ou des roches souterraines : 12 mégawatts; -installations qui valorisent des déchets ménagers ou assimilés, à l'exception des installations utilisant le biogaz : 12 mégawatts; -installations utilisant, à titre principal, des combustibles fossiles : 4,5 mégawatts».

tion énergétique pour la croissance verte, volto a incentivare e aumentare il ricorso alle fonti energetiche nazionali, al fine di combattere il cambiamento climatico e garantire una maggiore indipendenza energetica del paese. Al fine, poi, di accelerare lo sviluppo delle energie alternative, in tale progetto di legge sono previste procedure semplificate volte ad evitare ritardi per gli operatori nonché un'autorizzazione unica per la produzione energetica dall'eolico e dal solare³⁹⁶.

Il progetto di riforma prevede inoltre: la partecipazione degli abitati dei territori interessati al capitale delle società proponenti nonché la stessa possibilità per i comuni o gli enti intercomunali di partecipare al capitale sociale di società ove l'oggetto sociale sia la produzione di energia da fonti rinnovabili.

4.3. Gli enti locali nell'esperienza francese.

Anche l'analisi svolta con riferimento all'esperienza francese evidenzia come il ruolo degli enti locali in materia di produzione energetica rinnovabile sia piuttosto debole e inserito in un quadro normativo frammentato, che prevede il rilascio di plurime autorizzazioni senza che risulti prevista un'autorizzazione unica o un procedimento consolidato. Solo attualmente risulta in corso un progetto di riforma che potrebbe portare a delle modifiche più conformi agli obiettivi europei e alle previsioni della direttiva 2009/28/CE, laddove prevede procedure amministrative semplificate.

E in tale sistema agli enti locali pare sia dato tutelare le proprie competenze principalmente mediante l'esercizio delle funzioni in materia urbanistica, le quali possono ritenersi salvaguardate altresì dal principio dell'autonomo esercizio delle funzioni locali, il quale deve sempre essere salvaguardato e tutelato anche dalla giurisprudenza: gli enti locali e in particolare i comuni, attraverso la pianificazione urbanistica, potranno così individuare le zone del territorio ove sarà possibile localizzare o

³⁹⁶ *Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte*, n° 2188, déposé le 30 juillet 2014 (mis en ligne le 1^{er} août 2014 à 11 heures), il testo del quale è reperibile su http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/transition_energetique_croissance_verte.asp. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito del Ministero dello sviluppo sostenibile: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

meno gli impianti di produzione.

Al di fuori di tali margini, tuttavia, non risultano essere previsti istituti o strumenti di particolare rilevanza dei quali gli enti locali possano avvalersi per tutelare i propri interessi, in particolare nell'ambito della procedura per il rilascio dell' *autorisation d'exploiter*.

5. Enti locali ed esperienze europee.

La breve analisi svolta nel presente capitolo permette di individuare alcuni tratti comuni al nostro ordinamento e alle esperienze straniere sopra esaminate.

Da un lato, infatti, appare evidente come in tutti gli ordinamenti il panorama normativo rilevante ai fini della realizzazione e della messa in esercizio di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili sia piuttosto frammentato e complesso, con una pluralità di discipline che interessano il settore e che prevedono vari titoli abilitativi.

Dall'altro, non pare che nel settore delle energie rinnovabili sia riconosciuto agli enti locali un ruolo di particolare rilevanza, tanto che la principale funzione mediante la quale gli stessi possono tutelare i propri interessi appare essere quella urbanistica, che permette il bilanciamento tra le diverse esigenze di ogni collettività, anche in relazione alla localizzazione nel territorio dei siti di produzione energetica.

Tale funzione, tuttavia, risulta stretta in un quadro di competenze che privilegia il livello regionale o statale e che pare incline a sacrificare la posizione delle collettività territoriali a favore delle decisioni che saranno assunte ai livelli di governo superiori.

Sicché, anche negli ordinamenti esaminati pare che, in ultima analisi, la tutela degli enti locali sia fondata su logiche di coordinamento procedimentale, che vanno ad espandersi, riconoscendo un potere pieno, unicamente laddove sia imposto il necessario rispetto delle previsioni urbanistiche comunali ai fini della realizzabilità dell'impianto. Diversamente, non sembra che agli enti locali sia riconosciuto un ruolo più forte ed incisivo rispetto a quanto avviene nell'ordinamento italiano.

CONCLUSIONI

Nel corso della presente ricerca si è evidenziato come il soddisfacimento della crescente domanda di energia mediante il ricorso alle fonti rinnovabili imponga la necessaria destinazione di parte del territorio nazionale all'attività di produzione energetica, con conseguente perdita della sua originaria vocazione e destinazione. Contestualmente, si è altresì evidenziato come tale mutamento, pur unendo in sé profili di sviluppo economico e di tutela ambientale, i quali si fondono nel concetto di sviluppo sostenibile cui è (o dovrebbe essere) ispirato il futuro modello di sviluppo energetico internazionale, europeo e nazionale, determini la manifestazione a livello locale di una pluralità di istanze e interessi differenti, favorevoli o, più frequentemente, contrari alla modifica dell'assetto territoriale.

In particolare, è emerso come tali istanze cerchino tutela e soddisfazione in primo luogo presso gli enti locali, quale livello di governo più vicino ai cittadini e, in linea di massima, più sensibile alle loro plurime e diversificate esigenze. Gli enti locali, infatti, sono enti costituzionalmente riconosciuti, dotati della prerogativa dell'autonomia, capaci quindi di darsi un proprio indirizzo politico e di prefiggersi il raggiungimento di obiettivi e priorità anche diverse da quelle dello Stato e delle altre amministrazioni territoriali.

Tali caratteristiche hanno permesso di ipotizzare un ruolo di particolare rilevanza per le autonomie locali nell'implementazione di un sistema nazionale di produzione energetica da fonti rinnovabili, poiché esse, potendo meglio bilanciare, sintetizzare e rappresentare la pluralità di posizioni che normalmente si manifestano in relazione all'inserimento, in un dato contesto, di un certo impianto, potrebbero facilitare un adeguato bilanciamento dei diversi valori presenti a livello territoriale, mediando tra i diversi gruppi di interessi e contribuendo a semplificare e velocizzare le procedure autorizzative, consentendo all'amministrazione procedente di avere una sintesi istituzionale degli interessi che, di volta in volta, appaiano maggiormente meritevoli di

tutela.

E l'importanza del loro ruolo pare trovare parziale conferma nel complesso panorama normativo multilivello che disciplina il settore, il quale soprattutto a livello internazionale ed europeo manifesta la necessità di un adeguato coinvolgimento delle comunità locali e di una loro specifica azione ai fini della realizzazione di un sistema di produzione energetica sostenibile, tale da garantire la preservazione dell'ambiente e dell'ecosistema anche per le generazioni future.

In particolare, da un lato, a livello internazionale già la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 manifesta il principio (n. 10) per cui tutti i cittadini ai diversi livelli di governo devono partecipare alla trattazione delle questioni ambientali, il quale trova poi conferma nel Capitolo 28 del Piano d'azione Agenda 21, ove si afferma come «la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali sarà un fattore determinante nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti». A tali atti ne sono poi seguiti di ulteriori e più specifici, che sanciscono il ruolo imprescindibile delle comunità locali, come avvenuto con la Carta di Aalborg del 1994 e la Carta di Lipsia del 2007, oltre che, a livello settoriale, con il Protocollo Energia della Convenzione delle Alpi, ove si è riconosciuto altresì come le stesse debbano partecipare a tutte le fasi di preparazione e attuazione delle politiche energetiche.

Dall'altro lato, a livello europeo, i programmi d'azione in materia ambientale hanno progressivamente imposto un dialogo sempre maggiore con le autorità locali, mentre il «Patto dei sindaci» ha riconosciuto il ruolo decisivo che le città svolgono nella mitigazione dei cambiamenti climatici.

È invece a livello nazionale che, dall'esame del contesto normativo vigente, è emerso un ruolo degli enti locali più marginale, limitato dalla prevalente attribuzione delle funzioni attinenti alla localizzazione e realizzazione degli impianti produttivi alle amministrazioni statale e regionale.

A livello di programmazione energetica, infatti, è rimessa all'amministrazione statale la definizione della strategia energetica nazionale, la quale è stata peraltro adottata solo nel marzo 2013, a distanza di quasi 20 anni dalla precedente, con una conseguente disarmonia del sistema energetico, che si è sviluppato negli ultimi due

decenni in assenza di un piano di crescita chiaro e di obiettivi di lungo termine. E ciò con inevitabili incertezze per gli stessi enti locali, ai quali non è stato dato sapere in che misura il loro territorio sarebbe stato interessato dalla realizzazione di impianti o di infrastrutture energetiche ed è stata preclusa la possibilità di pianificare lo sviluppo territoriale anche in considerazione di tali aspetti.

A livello di pianificazione urbanistica, inoltre, l'unica funzione idonea a incidere in maniera vincolante sulle successive scelte localizzative appare essere quella di individuazione delle aree non idonee di cui all'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003, attribuita all'esclusiva competenza delle Regioni. E nell'ambito di tale funzione nessun ruolo risulta formalmente riconosciuto agli enti locali, gli interessi dei quali potranno dirsi tutelati unicamente laddove, nell'individuazione di tali aree, siano state eventualmente ricomprese o escluse le aree ove, ai sensi della pianificazione urbanistica locale, siano rispettivamente esclusi o ammessi gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Eguale, a livello autorizzativo, nessun ruolo di rilievo appare riconosciuto a favore degli enti locali, se non nell'ambito delle procedure semplificate di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011, ove i Comuni sono i titolari della funzione autorizzativa e di controllo del rispetto della normativa vigente. Per il resto, gli impianti di potenza maggiore – che si rivelano ovviamente essere quelli produttivi della maggiore conflittualità – sono assoggettati all'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003, che è rilasciata dall'amministrazione regionale, salvo delega a quella provinciale, all'esito del procedimento autorizzativo unico, nell'ambito del quale agli enti locali non è riconosciuta alcuna funzione di sintesi e tutela degli interessi territoriali. Anzi, le valutazioni effettuate a livello locale rischiano di venire compromesse e superate per effetto del rilascio dell'autorizzazione unica, alla quale sono riconosciuti gli effetti della dichiarazioni di pubblica utilità nonché della variante urbanistica, tanto da permettere l'eventuale realizzazione dell'impianto anche nelle aree agricole o in aree in precedenza precluse.

E la posizione degli enti locali appare essere ulteriormente svalutata soprattutto in considerazione del fatto che la principale funzione di loro competenza, qual è

quella di governo del territorio, risulta privata della sua effettività, senza che per contro agli stessi sia riconosciuto uno specifico ruolo o che sia formalmente imposta la loro partecipazione in rappresentanza e sintesi degli interessi territoriali: gli enti locali sono chiamati a partecipare al procedimento unico solamente laddove, in ogni singolo caso concreto, vi sia la necessità di far confluire nello stesso un atto di loro competenza, così come normalmente avviene per i Comuni, i quali sono coinvolti in ragione della necessità di acquisire il permesso di costruire. La posizione del Comune e degli altri enti locali si rivela, ciò nonostante, anche in tali casi marginale, poiché le loro valutazioni – unitamente a tutti gli interessi sottostanti – potranno essere in seguito sacrificate per effetto del criterio decisionale previsto dall'art. 14-ter della l. 241/1990, il quale si incentra sulla valutazione delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza di servizi da parte dell'amministrazione procedente.

All'autorizzazione unica e all'individuazione delle zone non idonee, inoltre, che costituiscono le funzioni amministrative principali e centrali nel settore, si affiancano e si sovrappongono una pluralità di altre funzioni differenti, tanto di natura pianificatoria e programmatica, le quali incidono in diversa misura sulla localizzazione di ogni impianto rappresentando valori e interessi differenti. Anche nell'esercizio di tali funzioni, tuttavia, agli enti locali in linea di massima non è riconosciuto un ruolo rilevante.

Con la conseguenza che, nell'attuale quadro delle funzioni amministrative rilevanti in materia di produzione energetica da fonti rinnovabili, pare che agli enti locali sia riconosciuta una posizione solo marginale. E tale tendenza pare essere riscontrabile altresì negli altri ordinamenti europei esaminati, quali quello austriaco, tedesco e francese, ove agli enti locali non sono riconosciute peculiari competenze e ove le garanzie a tutela dei loro interessi appaiono di natura meramente procedimentale, con riconoscimento della necessità di un loro coinvolgimento, salva restando la libertà di scelta in capo all'amministrazione procedente.

Un ruolo così marginale si giustifica evidentemente nella necessità che la volontà di rispondere e tutelare le istanze delle collettività di riferimento non si traduca nell'adozione di decisioni contrarie all'attuazione delle politiche di livello sovralocale

e preclusive del soddisfacimento degli interessi di livello superiore, nazionali e internazionali.

Gli enti locali, invero, se da un lato appaiono in grado di meglio comprendere e sintetizzare le esigenze delle comunità territoriali, dall'altro lato rischiano altresì, in particolare in ragione dello stretto legame politico che sussiste tra gli organi di governo e i cittadini, di limitarsi ad assecondare le istanze di questi ultimi, ponendo dei veti alla realizzazione di opere indispensabili per l'implementazione di un sistema di crescita economica ed energetica competitivo e sostenibile.

In una tale prospettiva la limitazione del loro ruolo appare certamente ragionevole, considerato che lo sviluppo della produzione energetica nazionale, finalizzato altresì a superare l'ampio *deficit* produttivo del Paese, che impone l'importazione di una rilevantissima percentuale di energia dall'estero, con conseguente aumento dei costi per le famiglie e le imprese, non può che essere programmato e attuato secondo una visione d'insieme e mediante decisioni assunte a livello nazionale, che non possono essere ostacolate da veti locali.

Nella medesima prospettiva di implementazione di un sistema nazionale sostenibile di produzione energetica, tuttavia, pare che la realizzazione degli impianti nel territorio possa essere almeno in parte facilitata e semplificata mediante un coinvolgimento maggiore degli enti locali a livello procedimentale: se da un lato, infatti, non si può loro attribuire un potere di veto, dall'altro lato pare comunque che agli stessi possa essere garantito un ruolo più rilevante poiché, potendo aver una più ampia e concreta cognizione del contesto territoriale ove gli impianti dovranno essere inseriti, essi possono meglio sintetizzare le posizioni assunte dalle collettività di riferimento e manifestarle all'autorità procedente.

Un coinvolgimento effettivo degli enti locali permetterebbe l'ingresso nel procedimento di interessi propri non solo della comunità nell'insieme, ma anche di soggetti altrimenti non legittimati a intervenire, con una possibile conseguente deflazione dell'eventuale successivo contenzioso, che più di ogni altra circostanza rischia di paralizzare la realizzazione degli impianti, creando situazioni di incertezza nocive sia per le comunità locali che per gli stessi imprenditori proponenti il progetto.

E un tale ruolo pare possa essere riconosciuto già in forza dei principi vigenti in materia di azione amministrativa e di tutela ambientale, in particolare quelli di leale collaborazione e del giusto procedimento, i quali impongono il necessario coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate e la considerazione effettiva delle loro istanze nell'ambito di un'istruttoria completa, che analizzi tutti gli aspetti connessi alla realizzazione dell'impianto.

Nella stessa fase decisionale, pur dovendosi avere prevalente riguardo agli interessi di livello nazionale, non potranno non essere considerati quelli di livello locale: invero, il bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti dovrà essere operato in linea con il principio dello sviluppo sostenibile, nonché con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e imparzialità, ai sensi dei quali la decisione non potrà che essere sempre attentamente ponderata e con un eventuale sacrificio degli interessi degli enti locali nella misura minore possibile. E, a garanzia della posizione da questi assunta, la determinazione finale del procedimento dovrà necessariamente essere sempre motivata, con l'evidenziazione delle ragioni poste alla base della decisione, così che sia consentito un adeguato controllo, eventualmente anche giurisdizionale.

Solo una tale interpretazione del sistema, d'altra parte, pare possa dirsi effettivamente in linea con le previsioni di matrice internazionalista ed europeistica sopra richiamate, laddove riconoscono come l'effettiva partecipazione degli enti locali sia essenziale al fine dell'istituzione e dell'implementazione di un vero modello di sviluppo energetico sostenibile.

Se, pertanto, da un lato, agli enti locali non può essere riconosciuto un potere di veto o un ruolo eccessivamente incisivo, dall'altra parte, pare che, in un'ottica non di mero appesantimento del procedimento ma di buona amministrazione, ai medesimi possa essere riconosciuto un ruolo maggiore, che consenta un più ampio e ponderato bilanciamento di tutti gli interessi sussistenti, tale da garantire maggiori certezze alle imprese stesse, anche in relazione ai termini procedurali. E ciò sia a livello di pianificazione che di autorizzazione.

Invero, se la programmazione energetica deve evidentemente essere mantenuta integralmente in capo all'Amministrazione statale, in linea con quanto previsto dal

progetto di riforma costituzionale ora *in itinere* in Parlamento³⁹⁷, nella delineazione delle linee di sviluppo del sistema energetico nazionale si dovrebbe tener conto delle variegate realtà locali, le quali possono esprimere sia diverse opportunità di produzione che differenti necessità, in una logica che deve essere quella di utilizzare correttamente le varie possibilità offerte dal territorio.

Nelle stesse fasi di localizzazione e autorizzazione gli enti locali possono svolgere un ruolo di sintesi e tutela degli interessi locali, finalizzato a permettere il migliore sfruttamento possibile del territorio a fini energetici, in forme che siano parimenti rispettose delle sue caratteristiche e dei suoi valori.

In una tale prospettiva pare che ai Comuni possa essere riconosciuto un ruolo più incisivo in particolare nella scelta delle misure di compensazione a loro riconoscibili, onde poter intraprendere tutti gli interventi necessari a mitigare l'impatto derivante dalla realizzazione dell'impianto e a rispondere alle istanze locali. Agli enti locali, inoltre, dovrebbero sempre essere riconosciuti i mezzi per avviare campagne informative a favore delle comunità locali, al fine di sensibilizzarle, sostenendo eventualmente la localizzazione degli impianti e permettendo al contempo una diminuzione del relativo contenzioso e delle forme di opposizione ingiustificate.

Tanto che dall'effetto *NIMBY* si possa passare al contrapposto effetto c.d. *PIMBY*, ovvero *please in my back yard*, così da favorire e facilitare la creazione di un ormai sempre più indispensabile sistema nazionale sostenibile e competitivo di produzione energetica.

³⁹⁷ Il D.D.L. costituzionale «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione» è stato approvato, in prima lettura, dal Senato l'8 agosto 2014 (S. 1429), quindi con alcune modificazioni dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015 (A.C. 2613-A), ed è ora di nuovo all'esame del Senato (S. 1429-B). Esso nel riformare, tra l'altro, l'art. 117 Cost., prevede che la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia» sia ricondotta dal comma 2 al comma 1, lett. v), tra le materie di competenza esclusiva dello Stato. A riguardo si v. anche *supra*, nota n. 87.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. (a cura del Groupment de Recherche sur l'Administration Locale en Europe - GRALE), *Collectivités territoriale et énergie: ambitions et contradictions*, Paris, 2013;
- AA. VV., *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2007;
- AA. VV., *Privatizzazione e liberalizzazione nel settore elettrico. L'evoluzione della normativa.*, Atti del Convegno svoltosi a Stresa il 18 novembre 1994, Milano, 1995;
- ABRAMI A., *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000;
- AIMO P., *Stato e poteri locali in Italia (1848.1995)*, Roma, 2004;
- ALBERTON M.– MONTINI M., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 505 ss.;
- ALBERTON M., *L'attività delle Autorità di bacino alla luce di recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 363 ss.;
- ALESSI R., *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 290 ss.;
- ALIBERTI C., *Le competenze in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione nel Testo unico n. 152/2006 (artt. 57-63)*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2008, 33 ss.;
- ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010;
- ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996;

- ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento secondo l'art. 97 della Costituzione*, in *D. disc. Pubbl.*, Torino, 1993;
- ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009;
- AMENDOLA C. – JIRILLO R., *Materie prime, energia e ambiente*, Torino, 2013;
- AMIRANTE D. (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione*, Milano, 2000;
- AMIRANTE D., *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 488 ss.;
- AMOROSINO S., *Impianti di energia rinnovabile e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 753 e ss.;
- AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma – Bari, 2010;
- ANGELINI A.M., *Fonti primarie di energia*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. II, Roma, 1977, 510 ss. ;
- ANTONINI L., *La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*, in *federalismi.it*, 2014;
- ANTONUCCI D., *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2009;
- ARECCO F., *Autorizzazione di impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili*, in F. ARECCO – G. DALL'Ò (a cura di), *Energia sostenibile e fonti rinnovabili*, Milano, 2012, 355 ss.;
- ASSINI N.– MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997;
- ASSINI N., *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova, 2000;
- AUBY J.B., *Droit de la ville*, Paris, 2013;
- BARTOLE S., *Art. 114*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1985;

- BARTOLE S., *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio di collaborazione*, in G. AMATO – G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 65;
- BASSANINI F. - CARBONE L., *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli 2006, 173 ss.;
- BASSI N., *Semplificazione dell'azione amministrativa*, in AA. VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 482;
- BASSO A.M., *Concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico tra produzione di energia e tutela della concorrenza: norme statali di dettaglio e competenze amministrative regionali*, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 625 ss.;
- BAUMGARTNER C. – PETEK W., *Kommentar zum UVP-G 2000*, 2009;
- BELLETTI M., *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, 376 e ss.;
- BENEDETTI R. – VIVIANI C., *Trasparenza e semplificazione nei procedimenti di autorizzazione dei parchi eolici in Italia*, in G. BONARDI – C. PATRIGNANI (a cura di), *Energie alternative e rinnovabili*, Milano, 2010, 227 ss.;
- BENELLI F., *Art. 5*, in S. BARTOLE - R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 2008, 53;
- BENOZZO M.– BRUNO F., *La valutazione di Incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano, 2009;
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118;
- BENVENUTI F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Scritti giuridici*, Vol. II, Milano, 2006, 1455 ss.;
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, ora in *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 2006, 886 ss.;

- BENVENUTI F., *L'ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1967, ora in *Scritti giuridici*, Vol. I, Milano, 2006, 696 ss.;
- BENVENUTI F., *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Scritti giuridici*, Vol. II, Milano, 1747 ss.;
- BENVENUTI L., *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986;
- BERGONZINI G., *La motivazione degli atti amministrativi*, Vicenza, 1979;
- BERTI G. – DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, atti del convegno tenutosi a Roma, presso la LUISS, il 31 gennaio 2002, Roma, 2002;
- BERTI G., *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1994;
- BERTI G., *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1975, 277;
- BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007;
- BESIMI F., *Energy Community – A role Model for EU Integration*, 2011, reperibile sul sito <http://euobserver.com/7/31604>;
- BEURIER J.P., *Droit international de l'environnement*, Paris, 2010;
- BEYERLIN U. – MARAUHN T., *International environmental law*, Oxford, 2011;
- BIAGI R., *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Torino, 2010;
- BIANCHI R., *La «la rivoluzione energetica» dell'Unione europea e il «compromesso storico» sulle fonti rinnovabili*, in *Amb. & svil.*, 2007;
- BIFULCO R., *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino, 2006;
- BIFULCO R., *Il federalismo austriaco al bivio: maggiore cooperazione o riforma della seconda camera?*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998;
- BIN R., *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, 899;

- BITTO L., *Le aree «non idonee» all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono aree vietate?*, in *Amb. & svil.*, 2012, 343 ss.;
- BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, 2008;
- BOITEAU C. (diretto da), *Énergies renouvelables et marché intérieur*, Bruxelles, 2014;
- BONELLI F., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996;
- BONINI M., *L'apertura del mercato nazionale dell'energia elettrica: una nuova tappa nella costruzione di un governo dell'economia comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2002, 922 ss.;
- BORGHI P., *Art. 2, Commi 1 e 2*, in *Istituzione del Ministero per le politiche agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 296 ss.;
- BOSCOLO E., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 57 ss.;
- BOSCOLO E., *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas*, in *Urb. & app.*, 2002, 1121 ss.;
- BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Milano, 2012;
- BOSCOLO E., *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 131;
- BRAMBILLA P., *Aspetti legali del rinnovo delle concessioni idroelettriche in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 473 ss.;
- BREGANZE M., *Verso un ritorno dell'urbanistica come disciplina come disciplina dell'Urbs?*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1997, III, 333 ss.;
- BRUNO F.–MOCETTI G., *Energie rinnovabili, agricoltura e gestione dei rifiuti: un rapporto ancora irrisolto*, in *Dir. e giur. agr.*, 2012, 231 ss.;
- BUZZACCHI C., *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 1 ss.;

- CABIDDU M.A. – GRASSO N., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007;
- CABIDDU M.A., *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, 2008, 309 ss.;
- CAFAGNO M., *Commento all'art. 3 ter*, in V. ITALIA, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 86;
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007;
- CAIA G.– AICARDI N., *Energia*, in M.P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, P. speciale, II, Milano, 1997, 691 ss.;
- CALAMO SPECCHIA M., *Décentralisation (Diritto francese)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2008;
- CALASSO F., *Comune (storia)*, in *Enc. dir.*, Vol. VIII, Milano, 1961, 169 ss.;
- CAMMELLI M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007;
- CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, 1273;
- CAMMELLI M., *La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3)*, in www.aedon.mulino.it, 3/2004;
- CAMPANA P., *Il sistema energetica delle fonti rinnovabili tra innovazione e produzione*, Padova, 2013, 12 ss.;
- CAPOTOSTI P.A., *Autarchia*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 111 ss.;
- CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 35ss.;
- CARAFA A., *La valutazione di incidenza ambientale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol II. – Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 585 e ss.;
- CARAVITA B. – LUCARELLI A. (a cura di), *Osservatorio sulle Città metropolitane*, n. 1 del 28 luglio 2014, su www.federalismi.it;

- CARAVITA B., *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 1 ss.;
- CARAVITA B., *Protezione della natura: la disciplina dei parchi e delle riserve naturali*, in B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001;
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2008;
- CARNEVALE P., *Il ruolo degli enti pubblici territoriali per la migliore e più incisiva utilizzazione delle fonti rinnovabili di energia e di quelle assimilate*, in *Trib. Amm. Reg.*, 1993, II, 6, 81 ss.;
- CARNICINI F.C., *Le norme sull'organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, 444 ss.;
- CAROTTI B., *La riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 480 ss.;
- CAROTTI, B. *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 389 ss.;
- CARPENTERI P., *Art. 135*, in G. LEONE – A. TARASCO, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 857 ss.;
- CARPENTIERI, P. *La causa nelle scelte ambientali*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 2006, 3, 107 ss.;
- CARTEI G., *Il paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 2126 ss.;
- CASALIN A., *Le licenze edilizie*, Firenze, 1968, 17 e ss.;
- CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012;
- CASINI L., *Il mito di Sisifo ovvero la quarta riorganizzazione del ministero per i beni e le attività culturali*, in *Giorn. dir. amm.* 2010, 1006 ss.;
- CASSATELLA A., *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013;
- CASSESE S., *Autarchia*, in *Enc. dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, 324 ss.;

- CASSESE S., *Concessione di beni pubblici e diritti di insidenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 355 ss.;
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo e i suoi principi*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 1 ss.;
- CASSESE S., *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2002, 497 ss.;
- CASSESE S., *Lo studio comparato del diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 678 ss.;
- CATALDI G., *Ambiente (tutela dell') Diritto della Comunità europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2001;
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000;
- CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2011;
- CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.;
- CERULLI IRELLI V., *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in www.astrid-online.it;
- CHANGLER J.A. (a cura di), *Comparative public administration*, Londra, 2000;
- CHICONE L., *Il nemico del petrolio arriva dai campi*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2005, 3, pt. 3, 703 ss.;
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990;
- CIANFONI L., *Direttiva habitat: efficacia delle misure di salvaguardia di cui all'art. 6 in attesa dell'adozione delle liste dei siti di importanza comunitaria*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 601 ss.;
- CIARALLI E., *I mercati europei dell'elettricità e del gas. Il terzo pacchetto legislativo presentato dalla Commissione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, 1, 179 ss.;

- CIPOLLA C.M., *Le fonti di energia nella storia dell'umanità*, in *Economia internazionale delle fonti di energia*, 1961, 773 ss.
- CIRILLO M., *Economia, energia e ambiente*, in P. RANCI (a cura di), *Economia dell'energia*, Bologna, 2011, 27 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Conferenza di servizi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano 2007, 276;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto Urbanistica. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010, 223 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *La dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1992;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3/2005;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Paesaggio e beni ambientali*, in S. NESPOR – A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, 1346 ss.;
- CLARICH M., *Il provvedimento amministrativo: efficacia ed esecutorietà*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006;
- CLARICH M., *Privatizzazioni*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 568 ss.;
- CLEMENTE (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Torino, 2009;
- CLINI C., *Il percorso difficile del Protocollo di Kyoto*, in *Amb. & svil.*, 2001, 14 ss.;
- CLÔ A. – PASTORINO D., *Fatti e misfatti del deficit elettrico in Italia*, in *Energia*, 2003, 3, 10 ss.;
- CLÔ A., *Fatti e misfatti/2. Dal deficit al blackout elettrico*, in *Energia*, 2003, 4, 2 ss.;

- CLÔ A. – VERDE S., *20-20-20: Il teorema della politica energetica europea*, in *Energia*, 2007, 2 ss.;
- CLÔ A., *Energia, fonti di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1993, 570 ss.;
- COCCO G.– MARZANATI A. – PUPULELLA R., *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M.P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Pt. Speciale, Milano, 2007;
- COLAVECCHIO A., *Il “punto” sulla giurisprudenza costituzionale in tema di impianti da fonti rinnovabili (note a margine della sentenza n 366 del 2010)*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2011, 106 ss.;
- COLAVECCHIO A., *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia “energia”*, in D. FLORENZANO – S. MANICA (a cura di), *Il governo dell’energia tra Stato e Regioni*, Trento, 2009;
- COLAVECCHIO A., *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario. Alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, Bari, 2000, 45 ss.
- COLOMBO G.– PAGANO F. – ROSSETTI M., *Manuale di urbanistica*, Milano, 2001;
- COLOMBO L., *Risorse rinnovabili. Guida tecnica*, Napoli, 2009; F. GROPPI, *Energia elettrica da fonti rinnovabili*, Milano, 2009.
- COLUCCI M., *L’istituzione del Ministero delle politiche agricole. Commento al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 293 ss.;
- COMPORTE G.D., *Energia e ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2011, 276 ss.;
- CONTALDI M. – TOSATO G., *Il protocollo di Kyoto e le sue implicazioni*, in *Energia*, 1998, 70 ss.;
- CORDINI G. – FOIS P. – MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005;

- CORDINI G. (a cura di), *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Padova, 2000;
- CORSO G., *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, Aggiorn., Milano, 2001, 774 ss.;
- CORTESE F.- GUELLA F.- POSTAL G. (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013;
- COSTATO L.- PELLIZZER F. (a cura di), *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, 2012;
- COSTATO L., *Art. 1*, in *Istituzione del Ministero delle politiche agricole. Commento al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 308 ss.;
- COSTATO L., *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 617 ss.;
- CREPALDI G., *Il regime vincolistico dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014;
- CROSETTI A. – FERRARA R. – FRACCHIA F - OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Roma, 2008;
- CROSETTI A., *Difesa del suolo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 1838 ss.;
- CROSETTI A., *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI – D. VAIANO (a cura di), *Beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2011, 233 ss.;
- CROSETTI A., *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Torino, 2008, 542 ss.;
- CROSETTI A., *Suolo (difesa del)*, in *Digesto disc. Pubbl.*, Agg. II, Torino, 2005, 759 ss.;
- CUOCOLO L., *Le energie rinnovabili tra Stato e regioni*, Milano, 2011;
- D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992;

- D'ALESSIO R.– TANCREDI A., *Valutazione Impatto Ambientale*, in *Enc. Giur.*, XXXII, Milano, 1994, 1 ss.;
- D'ANGELOSANTE M., *Natura e limiti del potere sostitutivo ministeriale per l'ipotesi di mancata approvazione regionale dei piani paesistici*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 571 ss.;
- D'AURIA M., *Il protocollo di Kyoto*, in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA, *Climate Change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 21 ss.;
- D'AURIA M., *La proposta di direttiva sulle energie rinnovabili: la strategia europea*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 927 ss.;
- D'ORLANDO E., *Sistema delle fonti e politiche pubbliche in materia di energie rinnovabili: l'esperienza austriaca*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013;
- D'ORLANDO E., *I principi in materia di pubblica amministrazione*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011;
- D'ORLANDO E., *L'ordinamento locale e le nuove dinamiche del federalismo cooperativo in Austria*, in G. PAVANI – L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2006, 143 ss.;
- D'ORLANDO E., *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, Padova, 2013;
- D'ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002;
- D'ORSOGNA D., *La conferenza di servizi*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011;
- D'ORSOGNA M. – DE GREGORIIS L., *La valutazione ambientale strategica*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 561 ss.;

- D'ORTA C., *La programmazione energetica*, in S. CASSESE (a cura di), *Il governo dell'energia*, Rimini, 1992, 119 ss.;
- DE BELLIS M., *La legge di riordino del settore energetico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 249 ss.;
- DE DONNO M., *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'acte iii de la décentralisation*, in www.federalismi.it;
- DE GIOIA V. – SPIRITO G., *Le semplificazioni dell'attività edilizia. Dalla procedura abilitativa semplificata (d.lgs. 3.3.2011, n. 28) alle novità del decreto sviluppo (l. 12.7.2011, n. 106)*, Torino, 2011;
- DE GIORGI G., *Le procedure integrate*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 191 ss.;
- DE LEO G. – GORESE G. – GUARISO G., *Energia e salute della terra*, Novara, 2009;
- DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005;
- DE LEONARDIS F., *Il ruolo delle energie rinnovabili nella programmazione energetica nazionale*, in G. NAPOLITANO – A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2013. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, 131 ss.;
- DE LEONARDIS F., *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. Cost.* 2004, 145 ss.;
- DE LEONARDIS F., *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2012, 4, 779 ss.;
- DE LUCIA M., *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 637 ss.;
- DE MARTIN G.C., *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. pubbl.*, Agg., Torino, 2011, 290 ss.

- DE MULDER J., *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939 ss.;
- DE PRETIS D., *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo Colloquio di diritto dell'ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005*, Milano 2006, 433; ss.;
- DE STEFANO G., *Che la localizzazione degli impianti di energia rinnovabile in zone agricole non diventi una (cattiva) abitudine!*, in *Dir. e giur. agr.*, 2009, 716 ss.;
- DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Milano, 1992;
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013;
- DE VERGOTTINI, G. *Il governo delle energie rinnovabili fra Stato e Regioni*, in G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI, *Annuario di Diritto dell'energia 2013*, Bologna, 2013;
- DEL PUNTA V., *Pianificazione e programmazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1996;
- DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2011;
- DELL'ANNO P., *I principi del diritto ambiente europeo e nazionale*, Milano, 2004;
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Milano, 2003;
- DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 957 ss.;
- DELL'ANNO P., *Programmazione: i piani energetici tra stato e regioni*, in *Rass. giur. en. el.*, 1985, 863 ss.;
- DEMURO G., *Art. 114*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino, 2006;
- DI CRISTINA F., *L'attuazione del "terzo pacchetto" e il nuovo assetto dei mercati energetici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 925 ss.;

- DI CRISTINA F., *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 447;
- DI DIO F., *D.Lgs. 28/2011: il nuovo regime «speciale» delle autorizzazioni per impianti da fonti rinnovabili*, in *Amb. & Svil.*, 2011, 564 ss.;
- DI DIO F., *Nulla-osta dell'Ente Parco e valutazione di incidenza ambientale: pareri e confine solo in parte sovrapponibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 133 ss.;
- DI LORENZO I., *Diritto urbanistico*, Torino, 1973;
- DI MARCO E., *Comune*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 257;
- DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994;
- DI PLINIO G., *Il nulla osta dell'Ente Parco*, in *Riv. amb.*, 2002, 1175 ss.;
- DI SALVATORE E., *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale (gennaio-maggio 2010)*, in *Rivista AIC*, 00/2010, 3;
- DONATI F., *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, 35 ss.;
- ENEA, *Energia e Ambiente 2006*, 2007;
- ENEA, *Energia e ambiente 2009-2010*, 2012;
- ENEA, *Energia e ambiente Verso un'Italia low carbon: sistema energetico, occupazione e investimenti*, pubblicato nell'ottobre 2013;
- FAVOREU L. – GAÏA P. – GHEVONTIAN R. – MESTRE J.L. – PFERSMANN O. – ROUX A. – SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Paris, 2015;
- FERRARA R. (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000;
- FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente*, in A. CROSETTI-R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 99 ss.;

- FERRARI G.F. – GALEONE P., *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Milano, 2010;
- FERRARI G.F., *Valutazione ambientale strategia*, in S. NESPOR – DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente: commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, v.a.s. e v.i.a.*, Milano, 2011, 254;
- FERRUCCI N., *Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, codice Urbani e normativa agraristica*, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 240 ss.;
- FERRUCCI N., *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (in quadro normativo)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 2, pt. 1, 246 ss.;
- FODELLA A., *Il vertice di Joannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 2, 385 e ss.;
- FODELLA A.– PINESCHI L. (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009;
- FONDERICO F., *Valutazione d'impatto ambientale e amministrazione precauzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1, 69;
- FONDERICO F., *Valutazione d'impatto ambientale*, in S. NESPORT – A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, II, Milano, 2003, 1859;
- FOUQUET D. - JONES C. (a cura di), *Renewable energy in the member states of the European Union*, in C. JONES (a cura di), *Energy Law*, Vol. III – Book II, Deventer 2010;
- FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 221;
- FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010;
- FRACCHIA F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. I. Principi generali*, Padova, 2012, 559 ss.;

- FRANCESCA V., *Risparmio energetico ed efficienza energetica nell'Unione Europea: una confusione insostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 139 ss.;
- FRENI E., *Il «secondo» riordino dell'Enea (commento al d.l. 3 settembre 2003, n. 257)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 592 ss.;
- FRENI E., *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, IV*, Milano, 2003, 3947 ss.;
- FROMONT M., *Droit administratif des Etats européens*, Parigi, 2006;
- FUNARI P., *Il nuovo quadro regolamentare europeo per il mercato dell'energia elettrica*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 2003, 594 ss.;
- FURLAN F., *La Repubblica Federale Tedesca*, in AA. VV., *Costituzioni comparate*, Padova, 2013, 147 ss.;
- FUZIO F., *Aree naturali protette di origine comunitaria: quale tutela per gli habitat naturali e di specie?*, in *Amb.*, 2004, 741 ss.;
- GALASSO G., *La tutela del paesaggio in Italia*, Napoli, 2007; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 577 ss.;
- GALBIATI R. – VACIAGO G., *Il governo dell'energia dal decentramento alla riforma costituzionale: profili economici*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2002, 370 ss.;
- GALETTA D.U., *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione Europea; paradise lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, 2009;
- GALETTA D.U., *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 111 ss.;
- GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998;
- GALLIA R., *Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2010, 497 ss.;

- GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2934;
- GARZIA G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, Milano, 2003;
- GELLI F. (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, 2005;
- GENESIN M.P., *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III. La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 271;
- GENTILE G., *L'apertura del mercato dell'energia elettrica*, in *Rass. giur. en. elettr.*, 1999, 3 ss.;
- GIANNINI M.S., *Autonomia locale ed autogoverno*, in *Corriere amm.*, 1948, 1057.
- GIANNINI M.S., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, 356 ss;
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963;
- GIANNINI M.S., *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXVII, Milano, 1977;
- GIOVENCO L. – ROMANO A., *L'ordinamento comunale*, Milano, 1994, 8.
- GIUFFRIDA A., *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze.*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 279 ss.;
- GIUFFRIDA A., *La Carta di Aalborg*, in F. FRACCHIA – M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change, La risposta del diritto*, Napoli, 2011, 305 ss.;
- GIULIANI B., *Quale dimensione per il piano territoriale di coordinamento*, in *Foro it.*, 2000,1, 168 ss.;
- GOLA M., *L'organizzazione pubblica del mercato elettrico*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 6, 517 e ss.;
- GRANARA D., *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, 2013;

- GRASSI S., *Proedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A.SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, 1274;
- GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (Dir. amm.)*, in *Enc. dir. Annali*, Vol. I, 2007, 1135 ss.;
- GRATANI A., *La tutela delle acque nell'Unione Europea: un confronto fra gli Stati membri*, in *Riv. giur.amb.*, 2000, 135 ss.;
- GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Torino, 2004, 420;
- GRIPPO E. – MANCA F., *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008;
- GROSSO E., *La Francia*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2011, 158 ss.;
- HAAS R. – PANZER C. – RESCH G., *Austria*, in D. FORUQUET, C. JONES (a cura di), *EU Energy Law – Renewable Energy in the Member States of the EU*, vol. III, book II, Leuven, 2010;
- HERRERO DE LA FUENTE A.A., *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 893 ss.;
- IANNOTTA R., *Ordinamento comunale e provinciale*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXIII, Padova, 1995;
- IMMORDINO M., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991;
- IPCC, 2007: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA;

- IPCC, 2013: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA;
- KRUPP F., *Don't Just Drill, Baby – Drill Carefully*, in *Foreign Affairs*, 2014, 3, 15 ss.;
- LANDI G., *La corte costituzionale si pronuncia nuovamente contro i limiti regionali allo sviluppo di impianti ad energia rinnovabile*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 224 ss.;
- LANZA A., *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2006;
- LAVITOLA V., *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, Roma, 1992;
- LEME MACHADO P.A., *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1, 169 e ss.;
- LEPORE V., *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali*, 1/2009, Fondazione ANCI Ricerche;
- LO IACONO L. – JACHIMOWICZ K., *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, Roma, 2011;
- LO SCHIAVO G., *La Corte di Giustizia e l'interpretazione della direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2011, 01, 83 ss.;
- LOBELLO T., *La provincia e gli enti locali in europa*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali Europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia. Modelli in comparazione*, 2008, in www.upinet.it;
- LOMBARDI E. – NALETTO G. (a cura di), *Comunità partecipate*, Roma, 2006;

- LOMBARDI P., *Corte costituzionale e autorizzazione degli impianti di energia eolica: concezione assolutizzante del paesaggio o ponderazione di interessi?*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 1469 ss.;
- LOMBARDI P., *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012;
- LOMBARDI P., *La difesa del suolo*, in A. CROSETTI, *Trattato di diritto dell'ambiente. III. La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 681 ss.;
- LOMBARDI P., *La pianificazione paesaggistica*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III. La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 569 ss.;
- LOMBARDI R., *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alle procedure energetico-ambientali*, in *Giust. amm.*, 2005, 337;
- LONGO F., *Le ragionevoli premesse per il mantenimento, la riordinazione o l'eliminazione dell'Ente Provincia*, in G. PERULLI (a cura di), *Le città metropolitane*, Torino, 2014;
- LUCARELLI A., *La Città Metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in federalismi.it, 2014;
- LUGARESÌ N.– MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Rimini, 2003;
- LUGARESÌ N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2012;
- LUGARESÌ N., *Le acque pubbliche*, Milano 1995;
- MACCHIATI A. – ROSSI G., *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2009;

- MACERONI P., *L'organizzazione amministrativa del dritto ambientale*, in P. DELL'ANNO – PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 920 ss.;
- MADDALENA M.L., *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in L. CARBONE – F. CARINGELLA – M. D'ADAMO – M.L. MADDALENA- F. ROMANO- C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Napoli, 2000, 199 ss.;
- MADDALENA P., *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1992, 648 ss.;
- MADDALENA P., *La legge quadro sulle aree protette*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 648 ss.; P. FERRI, *Parchi*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 623 ss.
- MADNER V., *Umweltverträglichkeitsprüfung*, in *Handbuch des Öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Holoubek/Potacs, 2006, 837;
- MAESTRONI A., *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 569 ss.;
- MAINARDIS C., *Art. 114*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008;
- MAINARDIS C., *Art. 3-quinquies*, in L. COSTATO – F. PELLIZZER (diretto da), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 22;
- MALAFOGLIA F., *Enti locali e partecipazione nelle tematiche ambientali*, in G. ARENA – F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 340;
- MALTE P. – HENNING T., *Energy Law in Germany*, Alphen aan den Rijn, 2011;
- MANFREDI G., *Concessioni di derivazione di acque pubbliche ed esigenze di coordinamento nel governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 1035 ss.;

- MANFREDI G., *Il nuovo procedimento di valutazione di impatto ambientale tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. E appalti*, 2009, 156 ss.;
- MANGANARO F., *Il principio di autonomia*, in M. RENNA – F. SAITTA (A cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 262 e ss.;
- MARCHISIO S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, 581 e ss.
- MARCHISIO S., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in S. MARCHISIO-F. RASPADORI-A. MANEGGIAA (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998, 57 ss.;
- MARINIELLO, *La valutazione di Impatto Ambientale come strumento di better regulation ed i problemi applicativi nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2010, 339;
- MARIOTTI E.– IANNANTUONI M., *Il nuovo diritto ambientale*, Rimini, 2009;
- MARRONI A.– PANCALDI E., *Protocollo di Kyoto, emission trading scheme, meccanismi flessibili e politiche climatiche. Il caso italiano*, su www.astrid-online.it;
- MARTINELLI C., *La Francia*, in AA. VV., *Costituzioni comparate*, Padova, 2013, 199 ss;
- MARTINO P.M., *La Conferenza dei servizi nel procedimento autorizzatorio ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 566 ss.;
- MARZANTI A., *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 499 ss.;
- MASINI S., *Dalla Convenzione europea sul paesaggio alla rete ecologica: verso una tutela globale del territorio*, in *Dir. e giur. agr.*, 2002, 77 ss.;
- MASTROTTA G.– PASTEGA E. (a cura di), *Le città metropolitane*, Padova, 2013;

- MASUCCI A., *Enti locali territoriali*, in *Enc. dir.*, Vol. XIV, 1965, 975 e ss.;
- MATTARELLA B.G., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 294 ss.;
- MATTASSOGLIO F., *L'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale: quale spazio per le regioni*, in M.P. CHITI – R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino 2009;
- MAZZAROLLI L., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962;
- MAZZONI P., *Diritto Urbanistico*, Milano, 1990;
- MCNEILL J.R., *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*, Torino, 2000.
- MENGOLI G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009;
- MEZZETTI L.– BILLÈ R., *La forma di governo tedesca*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo*, Milano, 2007;
- MEZZETTI L., *Esigenze unitarie nel settore dell'energia: condizioni di equilibrio e proporzionalità dell'intervento del legislatore*, in *Le Regioni*, 1992, 1409 ss.;
- MILONE A., *Le valutazioni ambientali*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 137 ss.;
- MOLASCHI V., *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 171 ss.;
- MONE D., *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere e distribuzione delle funzioni*, in www.federalismi.it;
- MONTECCHIARI T., *La tutela dell'ambiente attraverso la legge quadro sulle aree protette. Problemi di competenza giurisdizionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 1 ss.;

- MONTEDURO M., *Interpretazione e violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 261;
- MONTINI M., *Profili internazionali*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Padova, 2012, 9 ss.;
- MONTINI M., *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR-A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009;
- MORBIDELLI G., *Il principio del procedimento*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006;
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. PERRICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005;
- MORBIDELLI G., *Piano territoriale*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 710;
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007;
- NAPOLITANO G., *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 2189 e ss.;
- NERI B., *Il ministero per i beni e le attività culturali: dall'istituzione ad oggi in perenne stato di riordino. Il nuovo regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 91/2009)*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2009, 687 ss.;
- NESPOR S. – DE CESARIS A.L., *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2003;
- NESPOR S., *Il governo dell'ambiente – La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009;
- NICOLETTI F., *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Dir. ed econ.*, 2004, 367 ss.;
- NIGRO M., *Il governo locale. Storia e problemi. Lezioni di diritto amministrativo 1979 – 1980*, Roma, 1982;

- NITTI M.– SANTINI A., *La liberalizzazione nei settori dell'elettricità e del gas naturale*, in L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001, 159 ss.;
- NUCCI C.A. – BORGHETTI A., *Black-out: cause e mezzi per prevenirli*, in *Energia*, 2003, 3, 20 ss.;
- OCCHIENA M., *Partecipazione e tutela del terzo nel procedimento di valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 37 ss.;
- ONIDA M., *Particolarità dell'ambiente alpino e cooperazione transfrontaliera: il caso della Convenzione delle Alpi*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 185 ss.;
- ORLANDO E., *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, in CORTESE F.- GUELLA F.- POSTAL G. (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 221;
- ORSONI G., *Disciplina urbanistica*, Padova, 1988;
- PACELLI M., *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milano, 1969;
- PADULA C., *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2013, 361 ss.;
- PAGLIARI G., *Commento agli artt. 14 e ss.L. n. 241 del 1990*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011;
- PAGLIARI G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano 2010;
- PAGLIARI G., *Gli effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 665 ss.;

- PAGLIARI G., *La conferenza preliminare*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 641 ss.;
- PAJNO S., *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 430 ss.;
- PALADIN L., *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, 607;
- PALLOTTINO M., *La pianificazione paesaggistica secondo il codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004)*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 534 ss.;
- PAOLONI L., *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agr., ist. merc.*, 2011, 25 ss.;
- PAPANIA R., *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 436 ss.;
- PARISIO V., *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "Carta Europea delle autonomie locali"*, in *Foro amm.*, 1995, 2124 e ss.;
- PARISIO V., *La "Carta europea delle autonomie locali" e il disegno di legge delega per la "Carta delle autonomie locali" italiana: a coincidenza nominale o vera convergenza sostanziale?*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, 3612 e ss.;
- PARODI G. (a cura di), *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2010;
- PASTORI G., *Il Ministero per i beni e le attività culturali: il ruolo e la struttura centrale*, in www.aedon.mulino.it, 1/1999;
- PAVANI G., *Caratteristiche dell'area francese e Gli enti territoriali francesi: dall'accentramento napoleonico alle recenti riforme costituzionali*, in G. PAVANI – L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2006;
- PEDROCCHI E. – ROTA A., *Pacchetto 20-20-20: osservazioni sul metodo di calcolo della quota da fonti rinnovabili*, in *Energia*, 2009, 70 ss.;

- PELLIZZONI L. – OSTI G., *Sociologia dell'ambiente*, Bologna, 2003;
- PELOSI – VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 1001 ss.;
- PEPE V. (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, Napoli, 2008;
- PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv giur. amb.*, 2002, 209 ss.;
- PERFETTI L.R., “*Diritto di insistenza*” e rinnovo della concessione di pubblici servizi, in *Foro amm. C.d.S.*, 2003, 621;
- PERULLI G. (a cura di), *La città metropolitana*, Torino, 2014;
- PERULLI G., *Governare il territorio*, Torino 2009;
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, Venezia, 1962;
- PETTA P., *Il sistema federale austriaco*, Milano, 1980;
- PETTERUTTI C., *Le competenze delle regioni in materia di energia*, in V. PEPE (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, Napoli, 2008, 69 ss.;
- PICCHIOLUTTO S., *Il patto dei sindaci per l'energia sostenibile in Europa*, in *Amb. & svil.*, 2010, 457 ss.;
- PICOZZA E., *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, 1983;
- PICOZZA E., *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, II, 699 ss.;
- PIERGIGLI V., *Le regioni e gli enti locali nella determinazione della politica energetica, procedure di programmazione e tecniche di partecipazione*, in *Il diritto della regione*, 1989, 731 ss.;
- PINESCHI L., *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, in R. FERRARA – C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 93 ss.;

- PINESCHI L., *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 705 ss.;
- PINESCHI L., *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 493 ss.;
- PINNA A., *La convenzione quadro sui cambiamenti climatici*, in *Equilibri*, 1998, 379 ss.;
- PITRUZZELLA G., *L'organizzazione periferica del Ministero e gli attori istituzionali locali*, in www.aedon.mulino.it 1/1999;
- PIZZANELLI G., *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 85 ss.;
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979;
- PIZZETTI F., *Istituzione della Città metropolitana, appunti per il gruppo di lavoro sull'istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità*, 22 novembre 2012, ASTRID;
- PIZZETTI F., *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Forum Astrid*, Riforma delle Province, 11.11.2013;
- POLICE A., *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DALL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II. Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 527 ss.;
- POLITI M., *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubb.*, VI, Torino, 1991, 1 ss.;
- PORCHIA O., *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. FERRARA – C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. I – Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 153 ss.;

- PORPORATO A., *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 748 ss.;
- POZZO B., *Le politiche comunitarie in campo energetico*, Milano, 2008;
- PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 521 ss.;
- PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969;
- PUIGSERVER F., *Le droit de l'administration*, Issy-les-Moulineaux, 2013;
- QUADRI S., *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell'Unione Europea e interno*, Torino, 2012;
- QUADRI S., *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.* 2011, 839 ss.;
- QUAGLIA, *La conferenza di servizi come strumento di semplificazione e di coordinamento degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Quaderni Regionali*, 2006, I, 58;
- QUARANTA A., *Burden sharing: politica integrata o pilatesco scarica barile?*, in *Amb & svil.*, 2012, 455 ss.;
- QUARANTA A., *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole. Prima parte*, in *Amb. & Svil.*, 2010, 732 e ss.;
- QUARANTA A., *La Via, il procedimento unico e la ricerca della massima semplificazione possibile (nota a TAR Brescia n. 282/2011)*, in *Amb. & Svil.*, 2012, 2;
- QUARANTA A., *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica*, parte I e II, in *Amb. & svil.*, 2011, 47 ss.;
- RADICATI DI BROZOLO L.G., *Profili di diritto comunitario del mercato dell'energia elettrica*, in *RIDPC*, 1995, 431 ss.;
- RAINALDI L., *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, 1992, 74;

- RAMPULLA F.C. – SEMERARO A., *La pianificazione provinciale tra legge statale e legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 49 ss.;
- RANCI P. (a cura di), *Economia dell'energia*, Bologna, 2011;
- RANGONE N., *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. Cost.*, 2010, 774;
- RAZZITTI L., *Principi ed evoluzione della normativa e della politica comunitaria in tema di energia elettrica*, in *Rass. Giur. energia elettr.*, 1996, 597 ss.;
- REGA A., *Un mercato sicuro e comune. La Carta Europea dell'energia*, in *Energia e materie prime*, 1991, 78 ss.;
- REGAZZO M., *Il d.lgs. 28/2011: promozione delle fonti energetiche rinnovabili o ... moratoria de facto ?*, in *Urb. & app.*, 2011, 636 ss.;
- RENNA M., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 151 ss.;
- RIALS S., *Textes constitutionnels français*, Paris, 2012;
- RISSOLIO A., *Le aree naturali protette e le zone umide*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 699 ss.;
- RIZZOLI S., *Artt. 3-ter e 3-quater*, in L. COSTATO – F. PELLIZZER (diretto da), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 14 ss.;
- ROBERTI G.M., *Le politiche dell'UE in materia di energie rinnovabili*, in G. NAPOLITANO – A. ZOPPINI, *Annuario di diritto dell'energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, 31 ss.;
- ROCCELLA A., *Enea*, in *Digesto (Disc. Pubbl.)*, Torino, 1990, Vol. V, 523 ss.;
- ROEHRSSSEN G., *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, *Dir. proc. amm.*, 1987, 47;
- ROLLA G., *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. GROPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello stato*.

- La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998, 3 e ss.
- ROLLA G., *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano, 2014;
 - ROMANO A., *Autonomia*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, 30;
 - ROMANO M.C., *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012;
 - ROMANO S., *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Scritti minori*, Vol. II, Milano, 1950, 300 ss.;
 - ROMANO S., *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. II, Milano, 1908, 5 ss.;
 - ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912;
 - ROSE-ACKERMAN S. – LINDSETH P.L., *Comparative administrative law*, Northampton, 2011;
 - ROSSI B., *Aree e siti non idonei: spunti di riflessione sulla normazione regionale in tema di impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Giur. mer.*, 2012, 2004 ss.;
 - ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011;
 - ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in E. PICOZZA – P. DALL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Padova, 2012, 151 ss.;
 - RUBINO F., *Le Unioni di comuni nella dottrina e negli studi empirici*, Bologna, 2011;
 - RUFFOLO G.(a cura di), *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, Milano, 1988;
 - RUPPRECHT S., *Disciplina delle energie rinnovabili in Germania*, in F. CORTESE – F. GUELLA – G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produ-*

- zione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale, Padova, 2013;
- SAITTA A., *Città Metropolitane e Consorzi di comuni sulla l. r. n. 8 del 2014*, in *federalismi.it*, 2014;
 - SALADRI S., *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 657 ss.
 - SALANITRO U., *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, *Giorn. dir. amm.*, 2009, 103 ss.;
 - SALVIA F.– TERESI F., *Diritto urbanistico*, Padova, 2002;
 - SALVIA F., *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989;
 - SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008;
 - SANDULLI A., *Il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa*, in G. PASQUINI – A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 585 ss.
 - SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998;
 - SANDULLI A., *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4643 ss.;
 - SANDULLI A.M., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Scritti giuridici – Diritto urbanistico*, VI, Napoli, 1990, 155 ss.
 - SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1971;
 - SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano 2001;
 - SANDULLI M.A., *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, su *federalismi.it* n. 24/2013;
 - SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011;
 - SANTINI M., *La conferenza di servizi*, Roma, 2008;

- SANTINI M., *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, in *Urb. & app.*, 2008, 20 ss.;
- SAPUTELLI G., *Quando non è solo una «questione di principio». I dubbi di legittimità non risolti della «riforma delle Province»*, in *Giur. cost.*, 2013, 3249;
- SAVARESI A. – MARINELLA D., *Cambiamenti climatici e negoziati: una prospettiva italiana*, in *Amb. & svil.*, 2012, 4, 357.;
- SAVINO M., *Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1091 ss.;
- SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1999;
- SCARCIGLIA R., *La disciplina generale dell'azione amministrativa in Europa*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006;
- SCARPA C., *Chi ha paura della concorrenza nel settore elettrico? Note a margine del decreto Bersani*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, 105 ss.;
- SCHIAVANO M.L., *Il regime autorizzativo dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. III – La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 513 ss.;
- SCIULLO G., *La conferenza di servizi come meccanismo di decisione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1138 ss.;
- COCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999;
- COCA F.G., *Interessi protetti (Dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989;
- SERRANI D., *Parchi naturali e Regioni ordinarie*, Milano, 1976;
- SEVERI F.S., *Ministero dell'agricoltura e delle foreste*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, 494 ss.;
- SOAVE P., *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma di azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 761 ss.;

- SOLMI G., *Le province nell'ordinamento amministrativo vigente*, Padova, 1952;
- SORACE D., *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. II – Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 3 ss.;
- SPAGNUOLO C., *Il processo comunitario di liberalizzazione del mercato elettrico*, in *Dir. comm. e scambi. int.*, 2002, 329 ss.;
- SPASIANO M.R., *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 3 ss.;
- SPINA A., *L'open source delle tecnologie pulite: una nuova frontiera per la protezione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 685 ss.
- STADERINI F. – CARETTI P. – MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, Torino, 2011;
- STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in www.federalismi.it;
- STELLA RICHTER P., *Natura ed efficacia dei piani regolatori generali*, in *Giust. civ.* 1964, 1970);
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984;
- STIPO M., *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991;
- STIRN B., *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, 2011;
- TACCOGNA G., *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm. CDS*, 2008, 1313 ss.;
- TAMBURELLI G., *Ambiente (tutela dell') - diritto internazionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Torino, 2003;
- TAMBURELLI G., *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, 2003, 33 ss.;

- TARASCO A.L., *L'organizzazione del Ministero per i beni culturali va alla Consulta: eccesso di delega o potere giudiziario?*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 2924 ss.;
- TASSONE A.R., *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 553 ss.;
- TESTORE P.– CATALDI G., *L'intervento dei pubblici poteri nel governo della politica energetica*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 185 ss.;
- TINACCI MOSELLO M., *Politica dell'ambiente – Analisi, azioni, progetti*, Bologna, 2008;
- TORREGROSSA G., *Il piano regolatore generale tra mito e realtà*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, 37 ss.;
- TOSATO G. – MENNA P. (a cura di), *Il processo di attuazione del Protocollo di Kyoto in Italia*, 2000, reperibile all'indirizzo http://www.enea.it/com/web/pubblicazioni/Scenari_energetici.pdf;
- TOSOLINI C., *Regioni ordinarie ed energia elettrica il ruolo della legislazione*, in D. FLORENZANO – S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra stato e regioni*, Trento, 2009, 117 ss.;
- TREVES G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1957, 587 ss.;
- TREVES T., *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 3-4, 577 ss.;
- TRIMARCHI F., *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 1673 ss.;
- TULUMELLO G., *La semplificazione procedimentale applicata all'urbanistica: profili problematici delle recenti riforme legislative*, in *Giur. it.*, 2002;
- URBANI P.– CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010;

- URBANI P., *Bilancio idrico, concessioni di derivazione d'acqua pubblica e ruolo della autorità di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 843 ss.;
- URBANI P., *Il ruolo della provincia nella recente legislazione statale e nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana n. 1/2005*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 574 ss.;
- URBANI P., *La pianificazione paesaggistica*, in *Giust. amm.*, 2004, 726 ss.;
- URBANI P., *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 471 ss.;
- URBANI P., *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1995;
- URBANI P., *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in www.astrid.eu;
- URBANI P., *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 684 ss.;
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011;
- VANDELLI L., *Le aree metropolitane*, in *Istituzioni del federalismo*, 2000, 2, 327 ss.;
- VERONESE A., *Gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili tra misure di compensazione tipiche e atipiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 81 e ss.;
- VERPEAUX M., *Les collectivités territoriales en France*, Paris, 2011;
- VESPERINI G., *Enti locali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2212;
- VESPERINI G., *Le Regioni e gli enti locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano, 2003, 1929 ss.;

- VIDETTA C., *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA – C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. I – Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 221 ss.;
- VILLATA R. – RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006;
- VITAL-DURAND E., *Les collectivités territoriales en France*, Paris, 2013;
- VIVANI C., *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA – C.E. GALLO, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. I – Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 513 ss.;
- VIVIANI C., *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urb. e app.*, 2011, 775 ss.;
- VOLPE F., *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, 791 ss.;
- ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, Padova, 1936;
- ZARAMELLA S., *Art. 24*, in L. COSTATO – F. PELLIZZER (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 131 ss.;
- ZINZI M., *La normativa comunitaria in tema di conservazione della biodiversità tra la valutazione d'incidenza e il regime di tutela provvisoria delle ZPS*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 492 ss.;
- ZUCCHERETTI M., *Piani paesistici e vincoli: nozione giuridica ed indennizzabilità*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, II, 551 ss.

