

**Atti del Convegno "Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione"  
(Consiglio di Stato, 10 e 11 giugno 2016)**

*Ambiente ed Energia*

**Prof. Luca Antonini**

**Sommario**

<b>1. Premessa.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Sulla nozione di ambiente e sulla sua evoluzione.....</b>	<b>1</b>
<b>3. Sulla distribuzione delle competenze in materia di energia.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Ambiente ed energia nella relazione conflittuale. Due recenti casi emblematici.....</b>	<b>5</b>
<b>4.1. Il caso delle trivellazioni.....</b>	<b>6</b>
<b>4.2. Il caso “Venezia”.....</b>	<b>7</b>
<b>5. La sinergia tra ambiente e energia: le energie rinnovabili.....</b>	<b>11</b>
<b>5.1. L’equilibrio non scontato tra tutela del paesaggio e promozione delle energia rinnovabile.....</b>	<b>12</b>
<b>5.2. L’attuale situazione della disciplina delle fonti rinnovabili e la crisi del settore.....</b>	<b>18</b>

## **1. Premessa.**

Il binomio “ambiente ed energia” presenta relazioni che possono svilupparsi in diverse direzioni, anche diverse ed opposte, a seconda dal punto di vista da cui si pone l’osservatore.

Possono, al riguardo, essere individuate almeno due forme di relazioni: conflittuali o al contrario sinergiche.

Evitando il passato e ponendosi sul solo livello dell’attualità ciò trova già immediata conferma in due fenomeni recenti: quello delle trivellazioni nel mare territoriale oggetto del recente referendum (relazione conflittuale tra ambiente ed energia), quello della disciplina delle energie rinnovabili (relazione sinergica tra ambiente ed energia).

In quest’ultimo ambito, tuttavia, la relazione di sinergia è meno scontata di come potrebbe sembrare a prima vista. Lo sviluppo delle energie rinnovabili sembrerebbe dover naturalmente preludere ad una maggiore tutela dell’ambiente: tuttavia non sempre è così, sia dal punto di vista naturale, sia dal punto di vista giuridico.

Se più scontata appare quindi la relazione conflittuale, la relazione sinergica presenta, quindi, maggiori complessità.

Sia sull’una che sull’altra è interessante quindi svolgere approfondimenti, rispetto ai quali è tuttavia preliminare necessario un inquadramento sulle nozioni stesse di ambiente e energia.

## **2. Sulla nozione di ambiente e sulla sua evoluzione.**

Nel Dizionario della lingua italiana compilato da Tommaseo e Bellini per l’edizione del 1865, l’ambiente veniva definito “*quella materia fluida e talvolta quello spazio, anche vuoto, che circonda*

*alcuna cosa, od in cui questa si muove*<sup>1</sup>. Nel Vocabolario della lingua italiana, redatto nel 1986 dall'Istituto della Enciclopedia Italiana (Treccani), a fianco della considerazione che l'ambiente costituisce lo «spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questa si muove o vive», si aggiunge poi che l'ambiente può identificarsi con *“la natura, come luogo più o meno circoscritto in cui si svolge la vita dell'uomo, degli animali, delle piante, con i suoi aspetti di paesaggio, le sue risorse, i suoi equilibri, considerata sia in sé stessa, sia nelle trasformazioni operate dall'uomo e nei nuovi equilibri che ne sono risultati, e come patrimonio da conservare proteggendolo dalla distruzione, dalla degradazione, dall'inquinamento”*.

Il confronto tra la “voce” ottocentesca e quella moderna<sup>2</sup> sintetizza in modo efficace la profonda evoluzione del modo in cui, nel corso del tempo, l'uomo si è misurato con l'ambiente: oggi *“La terra [è] in bilico”*, per usare l'espressione del libro di Al Gore<sup>3</sup> e il vocabolo “ambiente” suscita passioni, speranze, incomprensioni, emozioni, ma talora anche insofferenza.

La crisi climatica intensificatasi negli ultimi anni, le forme, talora devastanti, di inquinamento a livello globale e locale, suscitano nuovi orientamenti circa la nozione di ambiente e negli ultimi decenni ci si preoccupa che l'agire umano non solo possa alterare l'ambiente, ma possa farlo in termini irreversibili. Ciò induce a stigmatizzare stili di vita e sistemi produttivi non ecologicamente sostenibili e ad allargare la riflessione ambientale alla tutela dei diritti umani. Chi si pone il problema della permanenza di un'autentica vita umana sulla Terra, coniuga i diritti umani con lo sviluppo sostenibile e con la tutela ambientale: lo sguardo non si ferma sulla nostra, ma si allunga anche alle future generazioni<sup>4</sup>.

Quella in cui viviamo viene ormai da tempo definita “società del rischio”<sup>5</sup> e un campo privilegiato nel quale le relative problematiche trovano un più forte e stabile insediamento è senz'altro costituito dal diritto dell'ambiente.

Ad esempio, secondo Amartya Sen crisi economica e degrado ambientale hanno connessioni profonde che si riflettono sui comportamenti umani, sugli stili di vita, sugli orientamenti economico-commerciali<sup>6</sup>. Da questo punto di vista sono possibili letture nuove e originali del tema dell'ambiente. In un recente volume sulla tassazione ambientale, con diversi autori, come Franco Gallo, Nino Olivetti Rason, Rosario Ferrara e Fabrizio Frachia avevamo suggerito la prospettiva di

---

<sup>1</sup> Cfr. “voce” *Ambiente* nel *Dizionario della lingua italiana*, nuovamente compilato da TOMMASEO e BELLINI, UTET, Torino, 1865 Vol. I, p.374

<sup>2</sup> Il confronto tra le due voci è operato da OLIVETTI RASON, *La tutela dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in ANTONINI, a cura di, *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2011, 50 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A. GORE, *La terra in bilico*, Milano, 2008.

<sup>4</sup> OLIVETTI RASON, *La tutela dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit. 51 ss.

<sup>5</sup> FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella “società del rischio”*, in *Foro amm.* 2005, 3357, ss.

<sup>6</sup> SEN, *Per uno sviluppo umano: legalità, fiducia, cooperazione*. Intervista a cura di G. Bertin, in *Etica per le professioni*, 2009, 7 ss.

inquadrare l'ambiente nell'ambito dei doveri inderogabili di solidarietà (una sorta di diritto dovere) perché questo può meglio permettere l'attrazione verso un unico centro della pluralità delle norme, degli istituti e degli strumenti giuridici in materia ambientale. Pur riconoscendo che l'antropocentrismo del diritto è stato storicamente utilissimo, applicare all'ambiente la prospettiva di un antropocentrismo dei doveri consente, infatti, una nuova e originale apertura riguardo ai comportamenti di solidarietà ambientale, consentendo di fondare, in capo a tutti i soggetti dell'ordinamento, il relativo dovere di protezione.

Ma sono solo suggestioni per mostrare come questa materia sia oggetto di una continua evoluzione e di un continuo confronto: basti pensare a quanto emerge dall'analisi comparata sul piano dell'evoluzione costituzionale del diritto all'ambiente. Ad esempio in Francia è stata aggiunta al testo originario del Preambolo del 1958 una frase con la quale il popolo francese proclama solennemente la propria fedeltà anche ai diritti e ai doveri definiti nella Carta dell'ambiente, adottata con legge costituzionale il 1° marzo del 2005. All'insieme dei diritti e dei doveri definiti in tale Carta è stato ripetutamente attribuito valore costituzionale (prima dal *Conseil constitutionnel*, poi dal *Conseil d'Etat*). In Germania nel *Grundgesetz* nel 2002 è stato introdotto l'art. 20 a) sulla responsabilità nei confronti delle generazioni future. L'orientamento per la salvaguardia dell'ambiente si ritrova poi in forma espressa nelle Costituzioni approvate più di recente. Esempi in questo senso si trovano nelle Costituzioni della Grecia, del Portogallo, della Spagna e in molte altre coeve o successive: in Brasile la costituzione del 1988 dedica addirittura un intero capitolo all'ambiente, mentre quella del Perù del 1993, oltre a riconoscere come fondamentale il diritto di ogni persona ad un ambiente adeguato per lo sviluppo della vita (art. 22, comma 2), prevede, nel titolo III relativo al sistema economico, un capitolo dedicato all'ambiente e alle risorse naturali (artt. 66-69). Ovunque, in ogni caso, questa tutela si è consolidata, anche a prescindere da una espressa modifica costituzionale, per opera della giurisprudenza costituzionale, come ad esempio è avvenuto in Italia.

Anche a livello internazionale numerose sono le disposizioni che hanno progressivamente affermato il principio ambientalista: solo per ricordarne alcune si pensi alla Conferenza di Stoccolma del 1972, il cui documento conclusivo si intitola "Dichiarazione sull'ambiente umano"; alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 che si conclude con la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo; al Protocollo di Kyoto del 1997 e alla conferenza di Johannesburg del 2002.

La "materia" ambiente è stata inserita anche nel diritto dell'Unione Europea. Se all'inizio la salvaguardia dell'ambiente non aveva avuto un proprio spazio, anche a livello europeo la sensibilità ambientale non ha tardato a farsi strada: lo confermano sia i programmi di azione comunitaria al

riguardo, sia l'inserimento di specifiche norme in materia ambientale nei successivi Trattati che hanno cadenzano il processo di integrazione europea. Senz'altro la protezione dell'ambiente nel contesto delle politiche dell'Unione Europea può ormai configurarsi come un "valore" europeo, basato su alcuni principi (precauzione, azione preventiva, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché "chi inquina paga") ai quali la Comunità europea dà attuazione con disposizioni che – si legge nel Trattato - «*non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore*»<sup>7</sup>.

Molteplici sono le definizioni di sviluppo sostenibile coniate in documenti dell'Unione: si pensi alla "Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile" adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2005 o alla connessione tra sviluppo sostenibile e politiche energetiche che si rinviene nell'art. 194 TFUE che fa della promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e dello sviluppo delle energie rinnovabili gli obiettivi principali della politica energetica dell'Unione europea, all'interno della quale si devono necessariamente inquadrare le politiche energetiche degli Stati membri.

Va segnalato poi il c.d. Pacchetto Clima ed Energia, approvato dal Parlamento europeo il 17 dicembre 2008, che esplicita gli obiettivi che l'Unione europea si è fissata per il 2020, ovvero: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra; portare al 20% il risparmio energetico, aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili. I macro-obiettivi europei vengono declinati Paese per Paese nell'art. 3 della direttiva 2009/28/CE, che esplicita gli obiettivi nazionali obbligatori per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel 2020.

### **3. Sulla distribuzione della competenze in materia di energia.**

Se sulla materia ambiente si assiste in modo evidente ad una evoluzione nella definizione del concetto stesso, sulla materia energia il fenomeno principale, a livello nazionale, è quello di una evoluzione sulla distribuzione delle competenze.

Se, da un lato, la Costituzione attuale, dopo la riforma del 2001, ha attribuito alla potestà legislativa concorrente la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", dall'altro ha riservato alla competenza esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", nonché la "tutela della concorrenza", dall'altro, il quadro così definito non ha determinato una stretta separazione di competenze, ma si è mostrato subito come caratterizzato da materie trasversali o addirittura dalla "smaterializzazione" della materie<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr., *amplius*, OLIVETTI RASON, La tutela dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici, cit. 54 ss.

<sup>8</sup> BENELLI, BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in "Le Regioni" 6/2009, pp. 1185, ss.

Per quanto riguarda l'energia – e lo stesso ambiente – ci si è quindi trovati in ambiti caratterizzati da una “concorrenza di competenze”, dove assumono rilievo dirimente i criteri elaborati dalla Corte costituzionale per definire quale soggetto (lo Stato o le Regioni) disponga del titolo di legittimazione per intervenire. Qui vengono in rilievo sia la tecnica della cd. “chiamata in sussidiarietà” elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, sia quella della “prevalenza” elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 370 del 2003 e dalla 135 del 2005 in specifico riferimento all'ambiente.

Il quadro, nonostante abbia trovato una sua stabilità all'interno della evoluzione della giurisprudenza costituzionale, era poi stato rimesso in discussione dalla riforma costituzionale approvata in Parlamento.

La riforma riportava, in linea con quanto auspicato da gran parte della dottrina, alla competenza esclusiva statale la materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia”, ma riaccentrava anche, e su questo i costituzionalisti erano tutt'altro che unanimi, la “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema”. La riforma, se non fosse stata bocciata dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016, avrebbe quindi indotto un accentramento in capo allo Stato di tutta la disciplina legislativa non solo energetica ma anche ambientale, senza più quel ruolo delle Regioni che è oggi garantito dalla presenza della valorizzazione dell'ambiente tra le materie di legislazione concorrente e da una potestà legislativa residuale sui c.d. standard ulteriori di tutela (cfr. Corte Cost. sent. n. 214/2008).

Sarebbe rimasta – è pur vero - la competenza regionale residuale “nominata” in tema di “promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici”, ma da questa ben poco si sarebbe potuto ricavare, in termini di spazio per l'autonomia regionale, soprattutto considerando l'effetto onnivoro che avrebbe potuto svolgere la clausola di supremazia statale.

Se la riforma fosse stata approvata, quindi, con tutta probabilità, si sarebbe assistito al definirsi di un quadro dove sarebbero stati ridimensionati non solo la frammentazione ma anche il pluralismo, con una deriva non certo condivisibile, soprattutto se si considera che in diversi caso proprio il pluralismo ha contribuito all'evoluzione dell'ordinamento.

#### **4. Ambiente ed energia nella relazione conflittuale. Due recenti casi emblematici.**

E' probabilmente solo un caso che i due più recenti e rilevanti esempi di conflittualità tra ambiente ed energia riguardino la legislazione statale. Si tratta, però, di casi emblematici.

Il primo riguarda la questione delle trivellazioni entro le 12 miglia, dove le ragioni dell'ambiente erano sostenute dalle Regioni che hanno promosso il referendum abrogativo, poi fallito per mancato raggiungimento del quorum.

#### **4.1. Il caso delle trivellazioni.**

Nel merito, a seguito delle note vicende, il quesito referendario si era ridotto a chiedere solo l'abrogazione delle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, che è intervenuto sull'art. 6, comma 17, del Codice dell'ambiente.

La modifica normativa recata dalla legge di stabilità ha sostituito i periodi secondo e terzo. Per l'effetto, ora la norma ha il seguente tenore letterale (in neretto la parte novellata):

*«Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. **Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette. I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale. Sono sempre assicurate le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni finali di ripristino ambientale**».*

E' opportuno peraltro ricordare che in tema proroga unilaterale di titoli abilitativi è già intervenuta la Corte costituzionale, che, con sentenza n. 1 del 2008, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 485 della legge finanziaria 2006 secondo il quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare.

Nella sentenza, peraltro, la Corte costituzionale afferma: *“La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione. La norma, dunque ... contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire”.*

Nonostante la chiara posizione della Corte costituzionale contro le proroghe automatiche<sup>9</sup>, un silenzio assordante invece ha caratterizzato la nuova normativa sulla proroga dei titoli abilitativi.

In relazione poi alla tutela ambientale va peraltro rilevato che nel caso di specie la salvezza dei titoli abilitativi già rilasciati per la durata di vita utile del giacimento è, da un lato, disposta “*nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale*”. Ma, dall’altro, questa precisazione non implica, poiché non lo dispone espressamente, che si dia luogo a una rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale in sede di proroga, né impone che ad essa debba esser stato soggetto (almeno originariamente) il titolo abilitativo prorogato. Perciò, il rinvio al rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale rischia di rimanere lettera morta, nel caso in cui il titolo abilitativo non sia mai stato oggetto di valutazione di impatto ambientale (con le relative prescrizioni). Ciò non è invero da escludere, se si considera che la durata della concessione di coltivazione è pari a 30 anni (salve successive proroghe) e che solo con la legge n. 349 del 1986 si è dato avvio all’istituzione della procedura di valutazione dell’impatto ambientale, compiutasi però solo due anni dopo, con i D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 327, e 27 dicembre 1988.

Al riguardo va, peraltro, senz’altro ricordata anche la sentenza n. 199 del 2014 dove la Corte costituzionale ha affermato l’illegittimità di una proroga *ex lege* di titoli minerari, perché contrastante in modo “*sicuramente contrario all’effetto utile della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), perché la proroga automatica di autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA ... lascerebbe inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di rimodulare i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall’ambiente e sarebbe, quindi, atta ad eludere l’osservanza nell’esercizio dell’attività di cava della normativa di VIA*” (in senso conforme cfr. le sentenze n. 246 del 2013, 67 del 2010, n. 145 del 2013).

Nonostante quindi precisi limiti derivanti dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza costituzionale, poche voci si sono alzate contro la normativa oggetto del silenzioso (o silenziato) referendum abrogativo, fallito per il mancato raggiungimento del quorum.

#### **4.2. Il caso “Venezia”.**

Gli aspetti di conflittualità tra ambiente ed energia emergono in modo ancor più eclatante in un’altra recente normativa statale.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto introdotto dall’art. 38 del d. l. n. 133 del 2014.

---

<sup>9</sup> E nonostante addirittura penda sull’Italia una procedura di infrazione comunitaria riguardo alla ben più banale proroga delle concessioni balneari al 2020 disposta dall’articolo 34-duodecies del decreto-legge n. 179 del 2012, che ha disposto la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015

Qui oltre al misterioso intervento – che è costato le dimissioni del Ministro Giudi – che ha provvisoriamente portato - venendo poi subito abrogato, almeno parzialmente, con la legge di stabilità per il 2016 - a qualificare le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale come attività di interesse strategico, di pubblica utilità, urgenti e indifferibili, la norma che suscita maggiori antinomie con la tutela dell'ambiente è quella del comma 10 dello stesso articolo.

Tale disposizione deroga al divieto della legge n. 179/2002 all'art. 26 “Disposizioni relative a Venezia e Chioggia”, comma 2, che, a fronte di accertati fenomeni di subsidenza, ha previsto un divieto di prospezione, ricerca e coltivazione alle acque del Golfo di Venezia. A tale disposizione era poi seguito il d.l. n. 112/2008 che all'art. 8, comma 1, che stabiliva: *“Il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia, di cui all'articolo 4 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, come modificata dall'articolo 26 della legge 31 luglio 2002, n. 179, si applica fino a quando il Consiglio dei Ministri, d'intesa con la regione Veneto, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non abbia definitivamente accertato la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, sulla base di nuovi e aggiornati studi, che dovranno essere presentati dai titolari di permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione, utilizzando i metodi di valutazione più conservativi e prevedendo l'uso delle migliori tecnologie disponibili per la coltivazione”*.

Senza che l'accertamento di questa definitiva inesistenza di rischi apprezzabili di subsidenza delle coste sia mai stata accertata (anzi la regione Veneto interviene sovente a stanziare risorse per fronteggiare questo fenomeno che ha portato nella zona del Polesine a fenomeni di abbassamento dei terreni anche in termini di metri), il comma 10, anche in queste aree, ha legittimato l'attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi nella forma di progetti sperimentali. La disposizione impugnata trasforma, infatti, gli studi che dovevano essere portati a termine dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in “progetti sperimentali di coltivazione”, soggetti al regime dei titoli abilitativi accelerati cui allo stesso art. 38, da portare avanti sotto il controllo del Ministero dello Sviluppo economico e del Ministero dell'Ambiente.

E' singolare rilevare che in modo del tutto contraddittorio nella relazione al d. l. 133/2014, con riguardo al suddetto comma si afferma: *“L'obiettivo è la realizzazione degli studi volti a escludere rischi apprezzabili di subsidenza, permettendo così di acquisire i dati necessari per il superamento dell'attuale blocco delle attività in alcune aree, stabilito proprio in attesa di acquisire i risultati di tali studi per la ripresa delle attività di produzione interrotte nel 2002. Tale disposizione permetterà di sviluppare nuove tecnologie nazionali, garantire produzioni significative*

*di gas (oltre un miliardo di Smc/anno), effettuare importanti investimenti privati con rilevanti ricadute occupazionali e monitorare lo svolgimento delle attività estrattive già in corso in aree limitrofe ad opera di Paesi frontisti”.*

La motivazione è del tutto contraddittoria. Delle due l'una: o lo scopo è realizzare gli studi (e quindi logicamente si dovrebbe attendere quanto previsto originariamente dall'art. 8 del d.l. n. 112/2008 o in ogni caso ci si dovrebbe riservare una grande prudenza nel prospettare lo sbocco delle attività) o lo scopo è piuttosto quello di soprassedere alle esigenze di tutela ambientale del territorio italiano e sboccare l'attività di coltivazione per garantire “produzioni significative di gas” ed effettuare “importanti investimenti privati”.

I due scopi, antitetici fra di loro, vengono invece artatamente sovrapposti dalla disposizione impugnata, rendendo evidente l'intenzione del legislatore statale di sacrificare il primo scopo al secondo. In questi termini, da un lato, la finalità economico-finanziaria di “*assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato*”, viene a prevalere decisamente sul bene primario della tutela dell'ambiente.

La nuova effettiva finalizzazione teleologica della disciplina emerge, peraltro, anche dal coinvolgimento del MISE, mentre in precedenza era solo al Ministero dell'ambiente e alla regione Veneto che facevano capo gli studi sui rischi di subsidenza legati alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nell'Alto Adriatico.

In modo del tutto irragionevole e lesivo del principio di proporzionalità si permette quindi al MISE di autorizzare in via unilaterale, anche in merito agli effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, i suddetti progetti, la cui natura, come dimostrato nel ricorso, è sperimentale solo nominalmente e invece sostanzialmente e pianamente votata, data la struttura degli stessi, allo sfruttamento economico.

E' evidente, allora, la volontà di far prevalere le istanze di natura economica su quelle di tutela ambientale e delle popolazioni interessate.

La prospettiva dello sfruttamento di una risorsa naturale si trasforma quindi in un'operazione di aggressione ambientale a danno persino di una città come Venezia, già notoriamente esposta a particolari problematiche naturali, dove il verificarsi di un fenomeno anche minimo di subsidenza - rispetto al quale la normativa impugnata non offre, come si è dimostrato nel ricorso, una adeguata garanzia - sarebbe evidentemente catastrofico.

Si espone infatti il territorio a rischi gravissimi in relazione proprio a quelle attività che erano state giustificatamente interdette per motivi ambientali, di tutela della salute e di protezione civile in questa delicatissima zona, le cui esigenze di tutela la legislazione statale in altre occasioni, non ha

mancato di rilevare (si pensi a tutta la legislazione a tutela della Laguna di Venezia a partire già dalla l. n. 294/1956 e quindi dalla l.n. 171/73 e seguenti).

Tutto questo nonostante le evidenze del fenomeno. Ad esempio secondo i dati Arpa (Allegato n. 4) il litorale ravennate (dove è presente un'intensa attività estrattiva offshore), presenta abbassamenti generalmente fino a circa 5 mm/anno, con alcune aree più critiche come l'area costiera compresa tra il Lido Adriano e la foce del Bevano che presenta una depressione più importante, facendo registrare un abbassamento pari a 20 mm/anno in corrispondenza della foce dei Fiumi Uniti. Inoltre, la disposizione del comma 10 dell'art. 38 prevede una durata della sperimentazione che può arrivare a ben cinque anni, al termine della quale – precisa la norma - *“qualora al termine del periodo di validità dell'autorizzazione accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo”*. Si tratta di un periodo di tempo eccessivamente lungo, durante il quale possono essere stati prodotti effetti irreversibili proprio sull'ecosistema e sugli insediamenti antropici: il fatto stesso che la norma ritenga perlomeno necessario stabilire una verifica ex post, dimostra evidentemente i controlli ex ante previsti dalla norma non sono in grado di escludere il pericolo di danni ambientali.

Da questo punto di vista la disciplina introdotta dal comma 10 dell'art. 38 si pone in evidente contrasto anche con il principio di precauzione (di cui all'art. 191 del TFUE), disatteso nella specie attraverso la legittimazione di attività economica in assenza di una piena certezza scientifica e di prove sufficienti a dimostrare l'inesistenza di un nesso causale tra l'esercizio di talune attività e gli effetti nocivi sull'ambiente e sul territorio. Il bene ambiente è esposto infatti ad una possibilità di danno che non potrebbe essere adeguatamente riparato attraverso un intervento successivo, in considerazione della dimensione spaziale e temporale e della diffusività dei potenziali eventi dannosi.

Al riguardo va ricordata la Comunicazione 1/2000 [COM(2000) 1 final del 2 febbraio 2000] dove la Commissione ha chiarito che si deve fare ricorso al principio di precauzione quando *“le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto”*.

Deve essere ricordata anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha stabilito le autorità pubbliche, pur in presenza di incertezze scientifiche, sono tenute all'adozione di misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per l'ambiente, facendo così prevalere le

esigenze connesse alla protezione di tali interessi nei confronti di quelli economici (Corte di Giustizia, sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96) e ancora (Corte di Giustizia, 7 settembre 2004, causa C-127/02) che tenuto conto del principio di precauzione, un rischio di pregiudizio sussiste quando non può essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che il piano o il progetto pregiudichino in modo significativo il sito interessato.

Ciò implica che in caso di dubbio (e in questo caso l'esistenza di rischi di subsidenza era stata proprio affermata dal legislatore statale con le citate disposizioni del 2002 e del 2008 ora irragionevolmente superate) quanto alla mancanza di effetti significativi, vada effettuata una tale valutazione proprio allo scopo di evitare che vengano autorizzati piani o progetti in grado di pregiudicare l'integrità del sito interessato.

Il comma 10 del suddetto art. 38 è quindi un esempio emblematico di conflitto tra ambiente ed energia.

## **5. La sinergia tra ambiente e energia: le energie rinnovabili.**

Le istituzioni dell'Unione Europea, lo si è già accennato, si dimostrano attente alla "sostenibilità del sistema energetico" sotto il profilo dell'impatto ambientale, nel senso della *"necessità che il ciclo dell'energia nel suo complesso, dall'estrazione alla trasformazione fino all'utilizzo finale, non generi squilibri ambientali"*<sup>10</sup>. La produzione di energia pulita, consentendo la riduzione delle emissioni di Co2 e il contrasto ai cambiamenti climatici, persegue nella prospettiva europea, un interesse non conflittuale ma anzi convergente con quello della tutela ambientale nel fine di migliorare la qualità di vita.

L'approvazione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento del cd. Pacchetto clima energia, unitamente all'adozione della strategia politica "Europa 2020", anch'essa attenta al rapporto tra i cambiamenti climatici e l'energia, rappresentano un volano fondamentale per lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Il contesto europeo, del resto, ha esercitato un ruolo decisivo sulle scelte dell'Italia in materia di politica energetica, in quanto il legislatore ha recepito le direttive, prima con il d. lgs. 387/2003 relativo all'attuazione della direttiva 2001/77/CE, e successivamente con il d. lgs. 28/2011 di attuazione, invece, della direttiva 2009/28/CE5.

In questo ambito la relazione sinergica tra produzione dell'energia rinnovabile e tutela dell'ambiente dovrebbe essere chiara.

---

<sup>10</sup> Cfr. DI DOMENICO, GALBIATI, MAGNONI, PISTOCCHINI, RIPAMONTI, TINTORI, *Energia e sostenibilità. Strumenti per la riflessione*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 1, 2012, 20.

Attraverso il ricorso a fonti rinnovabili, inoltre, la tutela ambientale perde quella connotazione oppositiva rispetto allo sviluppo economico che la caratterizzava nella fase iniziale della sua affermazione e la rendeva, anche in sede europea, un limite alla crescita economica<sup>11</sup>. Ormai è evidente che la produzione di energia pulita non soddisfa unicamente interessi economici ma anche quelli attinenti al miglioramento della salute collettiva<sup>12</sup>.

Inoltre, siccome un passaggio significativo dai combustibili fossili tradizionali alle fonti rinnovabili richiede un lungo orizzonte temporale, i benefici dell'energia pulita si proiettano sulla qualità della vita non solo delle generazioni presenti ma, soprattutto, su quelle future<sup>13</sup>, in coerenza con quella concezione di politica ambientale improntata all'equità intergenerazionale che è stata esplicitata anche nel Codice dell'ambiente<sup>14</sup>.

La relazione sinergica tra i plurimi parametri che entrano in gioco nell'ambito delle energie rinnovabili è tuttavia meno evidente di quanto non appaia a prima vista.

Ciò si appare chiaro nell'ambito del procedimento unico volto al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che individua nella conferenza di servizi la *sedes* in cui ciascuna amministrazione, preposta alla cura dei rispettivi interessi che vengono in rilievo, deve esprimere il proprio assenso o dissenso alla realizzazione dell'opera.

Tra i diversi interessi che vengono in rilievo nel procedimento autorizzativo, una delle esigenze che spesso emerge è infatti quella della tutela del paesaggio.

Ma proprio qui iniziano i problemi.

### **5.1. L'equilibrio non scontato tra tutela del paesaggio e promozione delle energie rinnovabile.**

Secondo parte della dottrina, la tutela del paesaggio è intendere, infatti, "*in un'accezione puramente estetico-culturale, e priva dunque di ogni riferimento (o addirittura equiparazione) alla nozione di ambiente*"<sup>15</sup>.

Secondo altra dottrina, invece, se gli interessi di tutela ambientale non si identificano *in toto* con quelli di tutela del paesaggio, hanno però finalità che si riferiscono al medesimo oggetto cioè

---

<sup>11</sup> Circa il fatto che la natura oppositiva dell'interesse ambientale rispetto a quello attinente alle attività produttive sia connessa ai modi storicamente datati di queste, si v. ROSSI, *La «materializzazione» dell'interesse all'ambiente*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 21.

<sup>12</sup> COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, n. 1-2, 25, ss.

<sup>13</sup> IDEM

<sup>14</sup> È questa la prospettiva in cui inquadra lo sviluppo sostenibile, BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; in un'ottica analoga si v. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

<sup>15</sup> Così, G. TULUMELLO, *L'energia eolica: problemi e prospettive. L'esperienza italiana*, in *giustamm.it*, n. 11/2007, § 6, che dopo aver dato conto dell'affermazione dell'"autonomia concettuale e giuridica della nozione di urbanistica da quelle di paesaggio e di ambiente" si sofferma sulla nozione di paesaggio e sul criterio discrezionale tra il vincolo urbanistico e quello paesaggistico.

al territorio<sup>16</sup>.

Del resto anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 378 del 2000 ha ravvisato nel paesaggio e nell'ambiente l'espressione di "un'endiadi unitaria"; la stessa giurisprudenza amministrativa tende a riconoscere spesso una convergenza tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente, perché "*mediante la tutela del paesaggio e l'imposizione dei vincoli paesistici si salvaguarda l'ambiente*"<sup>17</sup>.

Nella stessa nozione giuridica di ambiente di M. S. Giannini erano ricompresi tre significati: la tutela delle bellezze paesaggistiche, la lotta agli inquinamenti e l'attività urbanistica<sup>18</sup>.

Senza accedere alla tesi di chi ritiene che la tutela del paesaggio, assuma sempre un carattere recessivo rispetto alla tutela dell'ambiente<sup>19</sup>, si dovrebbe quindi concludere che le possibilità di contrapposizione tra esigenze ambientali e tutela del paesaggio dovrebbero essere composte attraverso un corretto bilanciamento, considerando anche e soprattutto il principio dello sviluppo sostenibile. Al punto che secondo un importante filone dottrinale proprio lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere considerato "*la chiave di volta del diritto ambientale*"<sup>20</sup>, in quanto ne riflette il carattere essenziale e, cioè, la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future<sup>21</sup>. Inoltre, lo sviluppo sostenibile "*si atteggia a fondamento degli altri principi ambientali, che danno sostanza al dovere di solidarietà*" e "*si risolve in un criterio di azione o, comunque, condensa un insieme di canoni la cui osservanza garantisce che la decisione pubblica individui il "livello" di sviluppo sostenibile nel caso concreto*"<sup>22</sup>.

La considerazione delle esigenze dello sviluppo sostenibile dovrebbe quindi permeare "*il momento della valutazione dei vari interessi che vengono in rilievo nella realizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, in quanto è il contenuto dell'obbligo che grava sui pubblici poteri a segnare la regola, e la conseguente collocazione gerarchica degli interessi nella disciplina del procedimento*"<sup>23</sup>.

Tuttavia, nella prassi concreta dei procedimenti volti a rilasciare le autorizzazioni uniche non

---

<sup>16</sup> Cfr. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005;CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, 2007.

<sup>17</sup> Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 9/2001, punto 4 del Diritto.

<sup>18</sup> GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973, p. 15 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5-6, parte II, 2009, p.177

<sup>20</sup> FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2010, pp. 13 e 14

<sup>21</sup> LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in BIFULCO –D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 425 e ss.

<sup>22</sup> FRACCHIA, *op. cit.*, p. 14, cfr. anche, *Id.*, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010

<sup>23</sup> FRATERRIGO, *Implicazioni della molteplicità di interessi pubblici nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, in *federalismi.it*, 20.1.2015.

sempre è questo il tipo di bilanciamento che sempre prevale.

Casi emblematici sono documentabili nell'ambito delle autorizzazioni all'installazione di impianti di produzione di energia eolica, che spesso ricadono in zone montuose, collinari, o scogliere, le quali costituiscono le aree geograficamente più favorevoli all'utilizzo di siffatti impianti ma che inevitabilmente ne rimangono incise dal punto di vista sia dell'impatto visivo, sia di quello acustico, sia dell'interazione con l'avifauna che occupa il paesaggio.

Ecco, ad esempio, la motivazione con cui una amministrazione siciliana ha motivato il provvedimento, poi annullato dai giudici amministrativi, di diniego del nulla osta per la realizzazione di un impianto produttivo di energia eolica: *“Nello specifico la sequenza di pali e di eliche si porrebbe come elemento rimarcante di un paesaggio che vive invece di dolci pendenze collinari e di sfumati sfondi costituiti dalle azzurrate montagne. Si stravolgerebbe lo straordinario contesto che coniuga le molli colline e le aspre montagne; inoltre la realizzazione del cavidotto e delle vie di accesso al cantiere e delle aree relative comporterebbe guasti irreparabili al contesto paesaggistico”*<sup>24</sup>.

Non sono mancate, addirittura, amministrazioni che hanno accostato le torri contenenti le pale eoliche *“a surreali trampolieri o a più prosaici mulini a vento di donchisciottiana memoria”*, ritenuti tali *“da stravolgere la consolidata immagine del territorio madonita”*<sup>25</sup>.

Queste motivazioni sono esempi paradigmatici dell'atteggiamento spesso assunto da pubbliche amministrazioni che si sono elette *“a pervicaci custodi delle istanze paesaggistiche”*<sup>26</sup>.

E' evidente, in questi casi, la mancanza di una reale ponderazione dei vari interessi che vengono in rilievo nell'ipotesi di realizzazione di impianti eolici.

Si tratta peraltro non semplicemente di eclettismo delle Pubbliche amministrazioni, perché è lo stesso procedimento autorizzativo che, di fatto, presenta una asimmetria: l'interesse alla realizzazione degli impianti di produzione di energia “verde” è infatti sostenuto dal solo soggetto privato che propone l'opera, mentre la tutela delle istanze paesaggistiche e territoriali è affidata alla cura di autorità regionali e comunali.

Queste ultime tendono a preservare il valore paesaggistico da qualsivoglia alterazione e l'interesse statale ed ancor più sovranazionale, *“che privilegia l'aspetto connesso alla riduzione dei fattori inquinanti e, quindi, promuove lo sviluppo di fonti energetiche a minor impatto*

---

<sup>24</sup> Il provvedimento è ricordato in FRATERRIGO, *Implicazioni della molteplicità di interessi pubblici nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit., che precisa poi che questo è stato annullato dal T.A.R. Sicilia, Palermo, 4 febbraio 2005, n. 150.

<sup>25</sup> Cfr. sempre FRATERRIGO, *Implicazioni della molteplicità di interessi pubblici nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, cit. 9.

<sup>26</sup> IDEM.

*ambientale, rischia di rimanere sottorappresentato*”, con *“una sorta di sperequazione”*<sup>27</sup> tra i soggetti chiamati a rappresentare gli interessi dello sviluppo sostenibile.

E’ quindi opportuno che gli enti coinvolti tengano presente che la pur necessaria ed essenziale valutazione paesaggistica debba essere bilanciata con l’interesse, riconosciuto a livello europeo ed abbracciato anche dal legislatore nazionale della promozione delle fonti alternative di energia.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 196 del 2004, in tema di condono edilizio, ha affermato che la tutela paesaggistica non ha *“un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali”*, ma questi devono *“sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni”* ed implica che *“l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative”*.

Ancora più radicalmente la Corte di giustizia dell’U.E., nella sentenza *Janecek*<sup>28</sup>, ha dato prevalenza all’interesse al controllo delle emissioni inquinanti, sancendo *“il primato logico dell’interesse al controllo delle emissioni inquinanti rispetto agli interessi antagonisti”*<sup>29</sup>.

Si deve quindi ritornare alla affermazione iniziale, ribadendo come lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili si trova in relazione sinergica con gli interessi ambientali e, nonostante possa comportare il sacrificio di una istanza volta alla preservazione di una specifica risorsa ambientale, le amministrazioni sono tenute a considerare la compensazione dal beneficio che la collettività possa ottenere in termini di riduzione dei fattori inquinanti.

Da questo punto di vista è interessante considerare lo sviluppo della giurisprudenza amministrativa chiamata a valutare degli eventuali vizi dei provvedimenti che si inseriscono nella serie procedimentale che conduce al rilascio o diniego dell’autorizzazione alla costruzione degli impianti di produzione di energia pulita.

Da questo punto di vista si riscontra un andamento non troppo lineare non solo dei tribunali regionali, ma anche del medesimo Consiglio di Stato.

Infatti, non è univoco il filone giurisprudenziale che assegna alla normativa europea di promozione delle fonti rinnovabili un ruolo primario.

Ad esempio, nella sentenza n. 4768 del 2012 il Consiglio di Stato ha disapplicato una norma regionale che stabiliva limiti massimi alla realizzazione di impianti di energia rinnovabile,

---

<sup>27</sup> IDEM.

<sup>28</sup> Sentenza 25 luglio 2008, causa C-237/07

<sup>29</sup> TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile ...*, cit.

ritenendola in contrasto con la normativa europea (artt. 1, 3, 4 e 6 della direttiva 2001/77/CE) che promuove la produzione di energia da fonti alternative ed ha annullato il provvedimento di diniego dell'autorizzazione. Nello stesso filone si inserisce la sentenza 29 aprile 2013, n. 4275 del T.A.R. Lazio che, sottolineato il *favor* per le fonti energetiche rinnovabili espresso dalla normativa europea, ha dichiarato l'illegittimità di un'autorizzazione unica il cui rilascio era stato subordinato a misure compensative di tipo patrimoniale. In altri casi (Tar Lazio, sentenza n. 4275 del 2013) le misure di compensazione e riequilibrio ambientale sono state ritenute legittime solo se seriamente rapportate alle dimensioni e all'impatto ambientale dell'infrastruttura.

Ma vi sono anche altri orientamenti: la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 2011 ha affermato che *“una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili [che] è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico”*.

Si trattava però di un *obiter dictum*, funzionale più che altro ad affermare – viene infatti citata la direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) – che *“l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili”*.

Tuttavia, forse sovra valutando questo *obiter dictum* la sentenza n. 746 del 2012 del Consiglio di Stato ha insistito sulla meritevolezza di tutela riconosciuta a determinate aree del territorio nazionale, escludendo che questo comporti la possibilità di disapplicare una legge o un atto di pianificazione che *“precluda o limiti la realizzazione di opere incidenti su aree tutelate sotto il profilo paesaggistico”*, per cui *“le relative disposizioni vanno applicate comunque, anche quando il progetto riguardi opere riguardanti la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili”*.

Soprattutto sorprende l'assunzione di una nozione di paesaggio che si estende a tutela anche *“degli insediamenti antropici – non solo di quelli tradottisi in opere pregevoli sotto il profilo storico-artistico, ma anche di quelli tipici della cultura rurale della zona”*, in quanto la fusione di questi elementi dà vita *“alla nozione di località o ambito territoriale [...] esprimente nel suo complesso valori omogenei sia di tipo estetico, sia di riferimento alle tradizionali forme di*

*utilizzazione del territorio in consonanza con il paesaggio e con le condizioni di ambiente circostanti”.*

Questo orientamento è stato poi ribadito in T.A.R. Puglia (sentenza 3 luglio 2013, n. 1082), richiamando proprio la sentenza n. 275 del 2011 della Corte costituzionale.

Tuttavia, va considerato che la Corte costituzionale nella più recente sentenza n. 119 del 2014 ha indicato l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 come il corretto “punto di equilibrio” tra i valori della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, da una parte, e della tutela del territorio nella sua dimensione paesaggistica e storico-culturale, dall’altro. E così ha censurato la legge regione Sardegna che *“nell’individuare esclusivamente le aree ove è consentita la realizzazione di impianti eolici, produce l’effetto di legificare il divieto di posizionare detti impianti nelle zone non indicate, apprestando implicitamente una tutela di tipo “paesaggistico” a vaste aree – gli «ambiti di paesaggio costieri» – che non è coerente con la nozione di «paesaggio», quale risulta dalla normativa di principio statale”.* Ed ha quindi precisato che *“Non appartiene, invece, alla competenza legislativa della Regione invertire il rapporto regola-eccezione, imposto dall’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che determina la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti”.*

Da questo punto di vista, va anche rilevato che nell’ultimo decennio la scure del Giudice delle leggi si è abbattuta su molte previsioni normative regionali emanate nelle more dell’approvazione delle linee guida nazionali di cui al d.lgs. n. 387/2003.

Tali disposizioni, tutte dichiarate costituzionalmente illegittime perché invasive dello spazio riservato al legislatore statale, avevano dettato autonomi criteri, in genere molto restrittivi, per la localizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili<sup>30</sup>, avevano esteso l’applicazione della denuncia di inizio attività ad impianti con capacità di generazione superiore a quella stabilita dalla normativa nazionale di riferimento<sup>31</sup> e infine avevano previsto la possibilità di richiesta di determinate prestazioni o servizi (le c.d. misure di compensazione) a chi otteneva l’autorizzazione all’installazione di impianti in seguito alle eventuali conseguenze negative sul territorio e sull’ambiente causate dall’installazione stessa<sup>32</sup>.

La Corte costituzionale non ha fatto mistero che *“la normativa internazionale, quella*

---

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 282 del 2009 che sancisce l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge regionale del Molise n. 15 del 2008.

<sup>31</sup> Cfr. *ex multis* Corte cost., sentt. n. 107 del 2011 e n. 373 del 2010.

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 282 del 2009 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge regionale del Molise che imponeva al proponente di versare, a titolo di oneri di istruttoria, una somma di denaro, calcolato in parte in misura fissa e in parte in misura variabile in ragione della potenza nominale dell’impianto. Sul tema delle misure di compensazione per l’installazione di impianti di energia elettrica alternativa cfr. AA.VV., *Il procedimento autorizzativo* cit. 79. Per una esauriente disamina delle pronunce di illegittimità costituzionale citate cfr. OTTOLENGHI e CAPOZZO, *Recenti sviluppi nella normativa in materia di energia rinnovabile: Corte costituzionale e Autorità Antitrust*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

comunitaria e quella nazionale manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili, nel senso di porre le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti”.

Qualcuno in dottrina si è chiesto, se “il totale sbilanciamento che si rinviene nella giurisprudenza costituzionale in favore delle esigenze energetiche rispetto ai valori ambientali, paesaggistici e di sviluppo agricolo possa ragionevolmente essere senza limiti”<sup>33</sup>.

Il pericolo che si paventa è però tutt’altro che attuale.

## **5.2. L’attuale situazione della disciplina delle fonti rinnovabili e la crisi del settore.**

La disciplina nazionale dell’energia da fonti rinnovabili presenta “uno sviluppo disomogeneo che ha contribuito ad un equilibrio normativo ed amministrativo profondamente instabile, caratterizzato dalla sua complessità organizzativa, dall’inerzia del legislatore nazionale, dall’incerta allocazione delle competenze, dall’inadeguatezza delle procedure”<sup>34</sup>.

Quello che appare attuale è quindi una profonda crisi del settore, per cui gli anni d’oro, ovvero il periodo tra il 2003 e il 2011, delle energie rinnovabili in Italia sono ormai senz’altro lontani.

Il ritardo con cui è stato pubblicato l’ultimo registro lo dimostra emblematicamente; la riduzione retroattiva degli incentivi introdotta con l’art. 26 del d.l. n. 91 del 2014 e i relativi decreti attuativi, lo conferma. L’Italia non è più ai primi posti del “Renewable Energy Country Attractiveness Indices” (Recai), l’indice di attrattività per gli investimenti nelle energie rinnovabili di Ernst & Young: è inesorabilmente scivolata dal 5° posto del Recai conquistato nel 2012 al 12° del 2014, al 15° del 2015 e quindi all’attuale 25°.

Il podio dell’ultima edizione del Recai (disponibile in allegato sul sito di QE) resta immutato con ai primi tre posti, rispettivamente, Usa, Cina e India, mentre guadagnano terreno Cile (4°), Brasile (6°) e Messico (7°).

A questa situazione non hanno certo posto rimedio la recente legge n. 221 del 2015 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”.

Il provvedimento pretenderebbe di presentarsi come una vera e propria “Agenda Verde” del Governo. In realtà risulta alquanto eterogeneo e deludente: è composto da 79 articoli e occupa 102 pagine (note comprese) della Gazzetta Ufficiale ma in esso vengono affrontate solo alcune questioni di una qualche rilevanza, come quelle relative al *green public procurement* (acquisti verdi da parte della p.a.), mentre la maggior parte delle disposizioni inerisce a interventi di mero dettaglio, come

<sup>33</sup> BATTIATO, *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in Consulta on line.it

<sup>34</sup> CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, in AA.VV., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

quelle sui sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas, il “*consumo energetico delle lanterne semaforiche*”, o addirittura “*il contenimento della diffusione del cinghiale nelle aree protette*” fino arrivare all’obbligo per i comuni di “*installare nelle strade, nei parchi e nei luoghi di alta aggregazione sociale appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo*” e alla previsione della sanzione fino a 150 euro per chi butta anche uno scontrino o una gomma da masticare in un tombino<sup>35</sup>.

Tra le misure che presentano un minimo di interesse vi sono quelle volte ad incentivare gli acquisti verdi da parte della Pubblica Amministrazione (c.d. *Green Public Procurement*) che a livello europeo costituisce uno strumento volontario, mentre con le previsioni di cui agli artt. 18 e 19, l’Italia diventa il primo Paese ad imporre l’applicazione dei criteri ambientali minimi per determinate categorie di appalti. All’art. 71 viene prevista l’istituzione delle *Oil free zone*: si tratta di aree territoriali nelle quali, entro un determinato arco temporale e sulla base di specifico atto di indirizzo adottato dai comuni del territorio di riferimento, sarà attuata la progressiva sostituzione del petrolio e dei suoi derivati con energie prodotte da fonti rinnovabili. Sono però i comuni interessati a promuovere la costituzione di *Oil free zone* e le Regioni potranno assicurare specifiche linee di sostegno finanziario alle attività di ricerca e sperimentazione.

Non viene però previsto alcun finanziamento aggiuntivo da parte dello Stato e questo non permette un minimo di ottimismo sul futuro della norma.

Lo stesso carattere di norma meramente manifesto distingue poi la previsione della “*Strategia nazionale delle Green Community*”, rivolta a valorizzare i territori rurali e di montagna che intendano impostare un piano di sviluppo sostenibile, tra cui la valorizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili locali.

Anche in questo caso si precisa espressamente che dalla norma non devono derivare maggiori oneri alla finanza pubblica, confermando quindi la scarsa utilità della normativa a spingere verso una ripresa del sistema italiano delle energie rinnovabili.

---

<sup>35</sup> Art. 40, comma 3. “(Divieto di abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni) . — 1. Al fine di preservare il decoro urbano dei centri abitati e per limitare gli impatti negativi derivanti dalla dispersione incontrollata nell’ambiente di rifiuti di piccolissime dimensioni, quali anche scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare, è vietato l’abbandono di tali rifiuti sul suolo, nelle acque, nelle caditoie e negli scarichi»)