La gestione dell'energia da fonti rinnovabili: il procedimento di autorizzazione tra il divieto di non aggravamento ed il principio di integrazione tra Stato e Regioni

1. *Il* casus belli. Con il ricorso introduttivo, la società ricorrente ha impugnato e chiesto l'annullamento previa sospensione degli effetti dei provvedimenti con cui l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha inciso sui procedimenti di emanazione dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti eolici, introducendo ipotesi di decadenza per la mancata tempestiva attualizzazione di interesse delle imprese istanti ed incidendo sul calendario delle conferenze di servizi.
Nelle more del giudizio innanzi la Corte costituzionale della questione sollevata dal C.G.A. sulla legittimità del successivo P.E.A.R.S., ed in pendenza dei giudizi intrapresi dalla società per il risarcimento del danno contro l'Amministrazione regionale, è stato emesso il regolamento in materia di energia da fonti rinnovabili, d.p.r.s. n. 48 del 18 luglio 2012 aggiornato.
L'Amministrazione regionale ha richiesto alle imprese con domande pendenti di attualizzare l'interesse al provvedimento e conseguente dichiarazione di archiviazione/decadenza per omessa manifestazione di interesse nei termini previsti dal decr. ass. n. 161, del 17 maggio 2013.
Il ricorso presenta motivi di doglianza relativi alla violazione di legge, l'eccesso di potere e l'incompetenza, relativi alla natura regolamentare del decreto impugnato, non emesso secondo quanto previsto dalle norme statutarie e legislative sull'emanazione di tale fonte di diritto nel contesto dell'ordinamento regionale, ossia previo parere del C.G.A.R.S. e delibera della Giunta regionale; la violazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 per l'onere di «*attualizzare*» l'interesse al provvedimento ampliativo di autorizzazione unica alla realizzazione e gestione dell'impianto eolico; la violazione di legge, delle disposizioni sulla legge in generale e di altre disposizioni per l'alterazione dell'ordine di trattazione in conferenza di servizi in spregio al criterio cronologico di presentazione. Infine si contesta l'illegittimità derivata del d.d.g. n. 294 del 12 agosto 2013 e del provvedimento implicito di archiviazione delle istanze per mancata presentazione nei termini dell'interesse attuale e la violazione delle norme sulla partecipazione al procedimento per la mancata comunicazione della necessità di attualizzare l'interesse sulle domande pendenti. Con motivi aggiunti sono stati impugnati i provvedimenti sopravvenuti, con cui la Giunta regionale ha dato mandato all'Assessorato regionale per l'energia di indicare le aree inidonee all'istallazione degli impianti, di cui al comma 3 dell'art. 2 d.p.reg. 18 luglio 2012, n. 48 e al Dirigente del dipartimento regionale all'energia, di predisporre nelle more dell'approvazione del provvedimento, la sospensione delle procedure autorizzative. Con ordinanza n. 14 la domanda cautelare è stata accolta ed all'udienza del 9 maggio 2014, la causa è stata assunta in decisione.
2. *La gestione dell'energia e l'autorizzazione di impianto di energia da fonti rinnovabili: la* res *tutelata, il quadro regolatorio e le* quaestio iuris. 2.1. *La* res litigiosa. Il giudice adìto nel riconoscere la fondatezza del ricorso principale ha annullato i provvedimenti impugnati affrontando alcune questioni di rilievo relative alla gestione dell'energia ed al rapporto tra i privati e la pubblica amministrazione nel procedimento di autorizzazione d'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ([1]).

1( ) Si v. V. ANTONELLI, *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, 2007, cap. IV, par. 3.1, 113 il quale individua una crisi della categoria dogmatica di rapporto giuridico ed in particolare riferimento nell'ambito amministrativo espone il dibattito tra la dottrina tradizionale che riconduce tale figura «*alla relazione tra diritto e potere*», mentre secondo un'altra impostazione il rapporto procedimentale ha rilevanza ai fini dell'«*imputazione di effetti giuridici*».

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

La principale questione da affrontare ed oggetto di dibattito in dottrina risale alla vigenza del codice civile del 1865, in merito all'energia, di cui era incerta la «*materiale consistenza*» e quindi la natura giuridica e quale «*bene*», oggetto di situazioni giuridicamente tutelate dall'ordinamento ([2]).
Al riguardo, giova precisare che l'orientamento dottrinario ha rilevato in riferimento al termine «*energia*» una molteplicità di fattispecie, regolamentate in modo differente ([3]).
I riferimenti normativi costituiti dall'art. 624 c.p. e dall'art. 814 c.c. secondo cui sono «*beni mobili le energie naturali che hanno valore economico*», consentono di superare tali dubbi, riconoscendo in modo espresso la natura giuridica di bene giuridico alle energie, che possono essere oggetto di una valutazione economica ([4]). A tale stregua, l'orientamento dottrinario risalente, ma prevalente e sostenuto anche da alcune pronunzie giurisprudenziali, ha considerato le energie prodotte dall'uomo e suscettibili di essere commercializzate, quali beni mobili ([5]). Di particolare rilievo e pertinenza alla vicenda da analizzare è l'orientamento espresso da parte della dottrina, secondo cui «*(...) la disciplina dei beni in generale non è intesa ad individuare e classificare porzioni di realtà materiale*», ma riguarda invece i «*possibili oggetti dei rapporti giuridici e quindi, sugli interessi che su di essi si appuntano*» ([6]).
Il mutamento delle condizioni di produzione e distribuzione dell'energia elettrica hanno richiesto un differente intervento del legislatore e controllo statale. In tale ambito, occorre distinguere le questioni relative all'energia, quale bene intrinseco, da quelle relative alle fonti di produzione ed alla modalità di circolazione ed utilizzazione di tale risorsa.
In particolare, l'alterazione degli equilibri ambientali determinata dallo sfruttamento e conseguente depauperamento delle risorse presenti in natura, così come l'incremento dell'inquinamento atmosferico, hanno accresciuto l'esigenza di disciplinare tale settore, in considerazione dell'impatto economico e sociale. Al riguardo, si è espressa la necessità di garantire «*la conservazione*» e «*l'uso equo*» di tali risorse energetiche in una duplice direzione, ossia attraverso una gestione razionale, opportune misure statali ed i più equilibrati interventi dei privati nella produzione e consumo di energia elettrica, anche da fonti rinnovabili ([7]).

---

[2]( ) Si v. F. Carnelutti *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I. 354; E. Grippo - F. Manca, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008, 5-7, per un *excursus* storico.

[3]( ) Si v. E. Grippo - F. Manca, *op. cit.*, pag. 4, in merito all'inquadramento di tale tematica, legato alle fonti di produzione, pag. 5-7 rileva come nei primi anni del XIX secolo si distinguevano le fonti primarie (da carbone, gas) da quelle secondarie da fonti idroelettriche, oggetto di successiva regolazione; G.G. Gentile - P. Gonelli, *Manuale di diritto dell'energia*, Milano, 1994, prefazione, il quale individua «*l'estrema mobilità delle fonti giuridiche*», relative a tale settore.

[4]( ) Si v. L. Nivarra - V. Ricciuto - C. Scognamiglio, *Diritto privato*, Torino, 2013, II ed., cap. V, par. 2.2, 219, i quali individuano la *ratio* dell'art. 814 c.c. nella volontà del legislatore di eliminare ogni dubbio relativo alla natura giuridica dell'energia. In particolare tale bene è individuato secondo i presupposti, previsti dall'art. 810 c.c., quali l'«*l'autonoma individuabilità*» dell'energia.

[5](") Si v. B. Biondi, *I beni*, in Vassalli (diretto da), *Trattato*, Torino, 1956; D. Messinetti, voce *Energia*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965; R. Pardolesi, *Le energie*, in Rescigno (diretto da), *Trattato*, Torino, 1982, 26 e ss.

[6](") Si v. R. Pardolesi, *op. cit.*, 28 e ss.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

Al riguardo, in tempi risalenti è sorto un dibattito giurisprudenziale, relativo alla qualificazione dell'energia, quale bene o servizio ([8]). Tale *querelle* è stata risolta al livello normativo dall'art. 30 del Trattato CEE del 1957, che ha equiparato l'energia ad una merce, a cui applicare la normativa relativa in materia di libera circolazione delle merci. L'impostazione del legislatore europeo è stata confermata dalle direttive europee successive, che hanno disciplinato l'energia quale «*merce*» di libero scambio e nell'interpretazione della Corte di giustizia espressa dagli anni '60 in poi ([9]).
In considerazione di quanto esposto, si condivide quanto espresso dalla dottrina che distingue il «*bene energia*», dalle attività correlate di produzione e distribuzione, considerate quale «*servizio*» ([10]).
In virtù di quanto esposto si pongono ulteriori questioni legate alla gestione di tali beni, affrontate in numerose pronunzie della giurisprudenza amministrativa ed europea, che s'inseriscono nell'ambito della nuova *governance* e regolazione sovranazionale nel settore energetico, in modo univoco finalizzate alla valorizzazione ed incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili ed a favore dello sviluppo economico sostenibile. Prima di analizzare la disciplina occorre precisare come sia cambiato il ruolo dello Stato da «*fornitore*» in un regime di mercato monopolistico a «*regolatore*», a garanzia e controllo della libera concorrenza nella distribuzione da soggetti pubblici o privati ([11]).

---

[7]( ) Si v. L. Nivarra - V. Ricciuto - C. Scognamiglio, *Diritto privato*, cit., cap. V, par. 8, 250, in merito alla teoria dei beni alla prova delle trasformazioni della scienza e della tecnica; L. Falco, *Sulla esecuzione di lavori di escavazione in mancanza di autorizzazione paesaggistica*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 934, il quale individua i requisiti dello sviluppo sostenibile; F. Mazza, *Fonti rinnovabili e risparmio energetico*. *Sviluppo sostenibile e fonti dell'energia alternativa*, *ivi*, 2011, 380.

[8]( ) Si v. E. Grippo - F. Manca, *op. cit.*, pag. 6, rilevano che l'energia elettrica è considerata quale «bene» nell'art. 624 c.p. e 814 c.c., mentre quale «merce» a cui si applica l'art. 37 del Trattato di Roma dalla Corte di giustizia nella sentenza del 15 luglio 1964, F. Costa c Enel, in *Racc*. 1964, pag. 1127, mentre a pag. 11, gli autori distinguono la fornitura di corrente elettrica che costituisce «*un servizio a rete*». Al par. 2.7, gli autori individuano le differenti conseguenze applicative, nel considerare l'energia, quale merce, a cui si applica la disciplina più restrittiva, prevista dalla parte II, Titolo I, del Trattato CEE, finalizzata ad attuare un mercato unico europeo e quindi a rimuovere gli ostacoli alla circolazione di merci, rispetto all'energia quale servizio, disciplinata dalla parte II, del titolo II, capo II, che vieta soltanto le restrizioni alla libera erogazione di servizi all'interno di uno Stato da parte degli altri Stati membri.

[9]( ) Si v. direttiva n. 85/374 CEE del Consiglio del 25 luglio 1985, che equipara l'energia al «*prodotto*», al fine di applicare la disciplina della responsabilità da prodotto difettoso; Corte di giustizia CEE 15 luglio 1964, F. Costa c. Enel, in *Racc*., 1964, pag. 1127, considera l'energia, quale «*merce*», oggetto di scambi nel libero mercato europeo.

[10]( ) Si v. G. Gentile, *La strada italiana al mercato europeo dell'energia elettrica*, in *Rassegna giur. energia elettrica*, 1995, 365 e ss., il quale interpreta l'art. 60 del Trattato CEE in modo dualista, distinguendo l'energia, quale bene prodotto, dal servizio di erogazione ai consumatori; A. Colavecchio, *Liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, Bari, 2002, 34 e ss., mentre E. Grippo - F. Manca, *op. cit*., par. 2.7, 106-108, non considerano tali aspetti «*inconciliabili*».

[11]( ) Si v. E. Grippo - F. Manca, *op. cit.*, 5-7 e 53 e ss., i quali rilevano come il mercato dell'energia elettrica, sia passato da una situazione di libero mercato, ad una situazione di monopolio ove lo Stato gestiva ogni fase produttiva e distributiva. Dopo la II guerra mondiale si verifica un'inversione di tendenza sia a livello europeo che nazionale, in cui lo Stato non è più considerato, quale «*insieme coordinato di pubblici servizi*», ma come «finanziatore marginale dei servizi necessari» e come soggetto regolatore. Si v. G. Caia - N. Aicardi, voce *Energia*, in M.P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, Parte spec., Tomo II, 696; S. Lanza - F. Silva, *I servizi pubblici in Italia, il settore elettrico*, Bologna, 2006, 143.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

La *sedes materiae* di tali questioni è individuabile nella direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, che riconosce al secondo 'considerando' «la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili (...) un obiettivo prioritario (...) per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale». Stante ciò, tale direttiva ha imposto agli Stati membri di fissare gli obiettivi quantitativi di incremento delle fonti rinnovabili, in coerenza con gli impegni, assunti dai singoli Stati e dall'Unione europea con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, dell'11 dicembre 1997, ratificato con la l. 1° giugno 2002, n. 120, di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra ([12]).
A livello nazionale, la citata direttiva è stata attuata dal d.lgs. n. 387 del 2003, ed in particolare all'art. 12 il legislatore ha previsto che la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la realizzazione delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili, le eventuali modifiche agli stessi impianti, richiedono un procedimento ed ad un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione (o dalla Provincia delegata), nel rispetto delle normative vigenti a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico ([13]). Gli impegni assunti in tale settore sono stati recepiti, anche dall'art. 1 della legge n. 239 del 2004, di riordino del settore energetico, che a garanzia dell'«*unità giuridica ed economica dello Stato, rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria*» ha previsto una dettagliata disciplina della tutela ambientale e dell'ecosistema ed un differente riparto di competenze tra Stato e Regioni. La direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ha modificato ed abrogato le direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE, attuata con il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. L'orientamento dell'Unione europea in materia è confermato dal primo 'considerando' della direttiva n. 2009/28/CE, secondo cui l'energia da fonti rinnovabili, congiuntamente ai risparmi e ad un aumento dell'efficienza energetica svolgono una funzione di favorire l'innovazione e lo sviluppo regionale e territoriale delle zone rurali ed isolate. Al riguardo, l'art. 13 sancisce la necessità che le procedure amministrative siano «*proporzionate e necessarie*», e che le norme relative all'autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano «*oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili*».
Dopo avere esposto il quadro normativo giova individuare i soggetti e gli interessi di cui sono portatori nella gestione di tali risorse. In primo luogo, vi è l'interesse pubblico ad una gestione di tale bene secondo un approccio ecosostenibile. In tale ambito è necessaria la mediazione tra i diversi livelli di *governance* statale e territoriale nella gestione più garantista per l'ambiente ed al contempo in grado di agevolare l'intervento dei privati nella produzione di energia da fonti rinnovabili, tramite la previsione di procedure autorizzative più semplificate e celeri ([14]).
Nell'affrontare le singole questioni di seguito esposte, a parere della scrivente è necessaria un'interpretazione storico evolutiva rispetto alla regolamentazione prevista a livello europeo in

---

[12]( ) Si v. G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2006, cap. I, par. 2, 12, il quale attribuisce un ruolo di rilievo al diritto internazionale «*nella costruzione dei princìpi su cui si regge il governo globale dell'ambiente*»; G. WALKER, *Dal pensare globale all'agire locale. Il diritto internazionale e la sua influenza sul diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 913 e s.

[13](") Si v. G.C. BONARDI - C. PATRIGNANI, *Trasparenza e semplificazione nei procedimenti di autorizzazione dei parchi eolici in Italia*, Milano, 2010.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

conformità degli obblighi internazionali, al fine di superare l'attuale crisi energetica e l'impatto sull'ambiente determinato dall'utilizzo degli idrocarburi, attraverso differenti misure ambientali ([15]).
2.2. *Il principio di integrazione tra Stato e Regioni in materia di «energia»*. A quanto esposto, segue l'attuazione del decentramento tra Stato ed enti locali, finalizzato a garantire una sussidiarietà verticale, garantita dalla nostra Costituzione. Un profilo di particolare rilievo affrontato dalla sentenza in commento riguarda gli aspetti problematici relativi alle connesse questioni relative alla potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni. In ordine alle questioni di competenza, la pronunzia in esame ha affrontato, a livello di *obiter dictum*, una questione preliminare relativa alla natura del decreto assessoriale energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Sicilia n. 161 del 17 maggio 2013, ossia «Disposizioni per la definizione dei procedimenti di autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 e successive modifiche ed integrazioni». Al riguardo, la prima censura del ricorso non è stata accolta, in base alla seguente valutazione. Per un verso, tali disposizioni costituiscono un «*novum*», in quanto prevedono prescrizioni ulteriori rispetto a quelle esistenti per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico. Tuttavia, non sono individuabili gli elementi caratterizzanti la natura «*regolamentare*» di un atto, quale fonte di diritto, ossia la caratteristica della generalità in quanto non si rivolgono ad una pluralità di destinatari indeterminata e l'astrattezza, in quanto non si possono applicare ad un numero indefinito di fattispecie concrete.
In merito alla distinzione tra atti normativi ed amministrativi, dagli anni '50 sussiste un dibattito tra la dottrina e la giurisprudenza di legittimità ed amministrativa, non pervenuto a conclusioni univoche ([16]). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha individuato diversi criteri di discrimine tra gli atti normativi ed amministrativi, tra cui si evidenzia quello dello «*spessore politico*», secondo cui non si considerano normativi gli atti che prevedono dei precetti temporanei o che svolgono una funzione meramente esecutiva, rispetto ad una situazione preesistente ([17]).
Oltre a quanto esposto, nell'evoluzione del nostro ordinamento è individuabile una progressiva «*relativizzazione*» dei requisiti di generalità ed astrattezza, che ha creato delle aree «*grigie*», ove è sottile la linea di confine e di conseguenza la distinzione tra la norma e l'atto giuridico ([18]). Invero, si è verificata un'osmosi tra la norma che presenta le caratteristiche dell'«*occasionalità*» e della «*particolarità*» (si v. le leggi-provvedimento), rispetto agli atti amministrativi, che presentano le caratteristiche degli atti normativi, quali la generalità e l'astrattezza e non dell'innovatività, in

---

[14]( ) Si v. L. FAZZI, *Il* welfare mix *in Italia: i primi passi*, Milano, 1998, prefazione, 9, il quale definisce *welfare mix* «*La situazione di produzione di servizi e di interesse collettivo svolta attraverso l'attività di una pluralità di soggetti, quali la pubblica amministrazione, organizzazioni non profit, imprese for profit, (...) dove la pubblica amministrazione svolge il compito principale ma non esclusivo di finanziatore e le imprese e le organizzazioni private quello di produttore*».

[15]( ) Si v. E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo, le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, par. 5 e ss., 537 e ss., che ricostruisce l'evoluzione normativa ed in particolare attribuisce all'art. 6 del Trattato di Maastricht l'origine del principio di integrazione nella prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile e tale *iter* normativo prosegue con l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali del 2000, così come il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ha confermato quanto espresso dal Trattato costituzionale del 2004 che prevedeva tra gli obiettivi dell'Unione europea l'elevato livello di tutela dell'ambiente; I.M. FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Riv. dir. eur.*, 1992, 587 e ss.

[16](") Si v. M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Milano, 2006, cap. II, par. 2, 42 e ss., che espone sia gli orientamenti dottrinari che giurisprudenziali.

[17](") Si v. M.G. RODOMONTE, *op. cit.*, che espone i differenti criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

quanto non hanno una funzione costitutiva dell'ordinamento (es. atti amministrativi generali, i provvedimenti-prezzi). Nel caso di specie il provvedimento impugnato presenta in maniera preminente i profili dell'occasionalità e particolarità, in quanto incide in riferimento ad una fattispecie particolare, sorta a seguito alle richieste di autorizzazione per l'installazione di impianti eolici, presentate dalle società interessate alla produzione di energia da fonti rinnovabili.
Un profilo correlato riguarda la ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni ed in particolare a statuto speciale nel settore energetico. Al riguardo, giova rilevare che la disciplina relativa alla realizzazione ed insediamento di impianti eolici e fotovoltaici rientra tra le materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Cost., secondo cui i princìpi fondamentali relativi alla «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» sono stabiliti dalla legislazione nazionale, mentre alle Regioni spetta la normativa di dettaglio ([19]).
In un primo momento, si è verificato un conflitto tra le competenze regionali e statale, in quanto le Regioni hanno impugnato i provvedimenti legislativi contenenti le disposizioni di dettaglio e quando il legislatore statale ha compreso le politiche energetiche tra le materie «*trasversali*» quali competenze statali esclusive di cui all'art. 117, comma 1 della Costituzione. In questo contesto, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina hanno seguito un'impostazione interpretativa alla ricerca di un equilibrio tra i livelli di competenze legislative e le funzioni amministrative dello Stato e le Regioni, rispetto non solo al settore energetico, ma anche alle altre materie di legislazione concorrente ([20]).
In particolare, le Regioni a statuto speciale, sono tenute al rispetto dei princìpi in materia di «*energia*» dettati dal legislatore, atteso che l'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003 costituisce l'attuazione delle disposizioni normative europee in materia di produzione di energia da fonte rinnovabile, quali le direttive n. 2001/77/CE e n. 2009/28/CE e sono tenute a rispettare le Linee guida nazionali, approvate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, in osservanza anche del principio di leale collaborazione ([21]). Inoltre, tale disciplina pur rientrando tra le materia di competenza legislativa concorrente, all'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003 ha introdotto una clausola di salvaguardia, laddove stabilisce che «sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».
La direttiva n. 2001/77/CE, abrogata dal 1° gennaio 2012 dalla direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da

---

[18]( ) Si v. A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, cap. II, par. 2, 75, il quale riconduce ciò all'evoluzione della società «*frammentata*» ed «*articolata*» per la presenza di differenti gruppi sociali ed economici, che esprimono plurime istanze e richiedono dei trattamenti diversificati; S. Grassi - M. Cecchetti, *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006.

[19](") Si v. Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Foro it*., 2010, 7-8, 1983 e ss.

[20]( ) Si v. Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 793, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni Basilicata e Toscana avverso il d.l. n. 7 del 2002, convertito dalla l. 9 aprile 2002, n. 55 (recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 117, comma 3 e 118 Cost., dipanando i dubbi interpretativi relativi al rapporto fra Stato, Regioni ed Enti locali in riferimento alle procedure di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti energetici; Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Riv. giur. amb*., 2010, 333; Cons. Stato, Sez. II 5 agosto 2014, n. 2609, in questa rivista, 2014, 1003-1004; si v. P. Dell'anno, *Trattato di diritto dell'Unione europea*, E. Picozza, (a cura di), Milano, 2012, cap. V, par. 5, il quale, sulla pretesa regionale di dettare norme più restrittive di quelle statali, a pag. 313 rileva che la normativa nazionale adottata dopo la riserva è stata interpretata senza riconoscere alcun «*spazio per norme regionali più restrittive*» in quanto si attribuisce allo Stato il bilanciamento degli interessi coinvolti.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

fonti rinnovabili, di modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE, in considerazione dell'epoca dei fatti della controversia principale è applicabile *ratione temporis*.

Le questioni esposte richiedono un'interpretazione della normativa europea e nazionale di recepimento orientata al *favor legis* espresso per la produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili, attraverso la previsione dei princìpi e delle condizioni per un'adeguata diffusione dei relativi impianti ([22]). Al riguardo, ai sensi dei 'considerando' da 1 a 3, 10, 11 e da 14 a 16 della direttiva n. 2001/77, l'Unione europea garantisce il migliore sfruttamento energetico attraverso la promozione in via prioritaria delle fonti energetiche rinnovabili, a garanzia di una maggiore sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico e della protezione dell'ambiente, allo sviluppo sostenibile ed alla coesione economica e sociale. In tale assetto s'inseriscono ulteriori misure di promozione dell'energia da fonti rinnovabili, previste dall'art. 267, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce allo Stato l'impegno nella promozione dell'energia da fonti rinnovabili, attraverso «misure», che si dovranno conformare all'attuale assetto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia ([23]). A tale stregua, sarà necessario che l'intervento Statale a promozione di questo settore energetico, sia rispettoso di tali limiti da attuare attraverso l'introduzione di forme di coinvolgimento regionale.

2.3. *Gli interessi procedimentali rispetto al divieto di non aggravamento del procedimento amministrativo di autorizzazione di impianto eolico: quando sussiste una lesione del legittimo affidamento dei privati?* Nei successivi motivi di ricorso sono state affrontate le questioni relative alla partecipazione al procedimento di autorizzazione per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile ed in particolare l'illegittimità dei provvedimenti di arresto endoprocedimentale delle istanze pendenti per il rilascio del

---

[21]( ) Si v. Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, cit., in merito alla censura dell'art. 4, lett. *e*), dello statuto speciale della Sardegna che rileva l'illegittimità costituzionale rispetto all'art. 117, comma 3, Cost., laddove si attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regione la materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica». Il confine tra le due previsione risiederebbe nella diversa dimensione, nazionale o non, delle attività di distribuzione. Secondo il T.A.R. la norma regionale censurata inciderebbe su tali attività perché prevede, «*un generalizzato divieto di installazione di impianti eolici*», mentre la normativa statale non riconosce alla Regione tali poteri. Si v. Corte cost. 30 marzo 2011, n. 67, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 37, che definisce il d.lgs. n. 387 del 2003 quale «riforma economico sociale» e come tale si applica anche alle Regioni a statuto speciale. Si v. T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 24 luglio 2013, n. 1182, *ivi*, 987 e ss., con nota di V. PERILLO, che ha riconosciuto la legittimità del regolamento della Regione Puglia, laddove individua le aree non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e vietare tali attività. Il giudice è pervenuto a tale conclusione attraverso un'interpretazione logico sistematica dell'all. 3, lett. *d*), ultimo periodo delle Linee guida sopra citate, rispetto all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in considerazione dell'istruttoria procedimentale osservante di tali disposizioni e delle attività economiche e caratteristiche paesaggistiche e culturali del territorio. In dottrina si v. C. BUZZACCHI, *Il prisma energia integrazione di interessi e competitività*, Milano, 2010; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 144-147, il quale rileva nell'ambito della definizione dei «*princìpi delle materie concorrenti*» una preminente «*esigenza di integrazione tra centro e periferia*» ed in riferimento alla successione nel tempo di leggi cornice rispetto a leggi regionali precedenti, individua un rapporto di «*integrazione delle competenze*», ove gli interessi locali si presentano «*reciprocamente intrecciati*», a seguito dello sviluppo economico o delle differenti esigenze espresse nel territorio; si v. Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 750, con nota di SAVINI.

[22]( ) Si v. Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, cit., secondo cui l'energia prodotta da impianti eolici e fotovoltaici è ascrivibile al novero delle fonti rinnovabili, come desumibile dalla lettura dell'art. 2 della direttiva n. 2001/77/CE e dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 387 del 2003.

[23](") Si v. Corte cost. 24 luglio 2009, n. 250, in *www.cortecostituzionale.it*.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

provvedimento autorizzativo richiesto ([24]). In particolare si evidenzia la violazione degli interessi procedimentali, che secondo autorevole definizione della dottrina sono individuati negli «*interessi strumentali*» rispetto a «*fatti procedimentali*» ed in modo indiretto «*ai beni della vita*» ([25]). A tale stregua, queste situazioni soggettive svolgono una precipua «*funzione garantista*», relativa allo svolgimento del procedimento amministrativo *secundum legem* ([26]).
Al riguardo è necessario premettere che la normativa di settore presenta un «*favor*» all'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabile di pubblico interesse e di pubblica utilità e le opere relative sono dichiarate indifferibili ed urgenti, ai sensi dell'art. 12, comma 1 del d.lgs. n. 387 del 2003, in considerazione che la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, la promozione, lo sviluppo ed una migliore utilizzazione di tali fonti energetiche e di tecnologie compatibili con l'ambiente costituisce un impegno internazionale, assunto dall'Italia con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 e recepito nell'ordinamento statale dalla l. 1° giugno 2002, n. 120, concernente «Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici». A livello europeo, la direttiva n. 2001/77/CE, ha inteso, nell'ambito del quadro normativo esistente, promuovere l'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, attraverso la riduzione degli ostacoli a tale forma di produzione energetica, la razionalizzazione e l'accelerazione delle procedure esistenti.
A conferma di ciò, il legislatore nazionale all'art. 12, del d.lgs. n. 387 del 2003, rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative», in attuazione della direttiva sopra esposta, ha previsto un regime generale attraverso un procedimento con tempi certi per l'adozione del provvedimento finale dell'autorizzazione unica per gli impianti sopra soglia ([27]). In particolare, nel caso di istanza di rilascio di un'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile il termine di conclusione è di

---

[24]( ) Si v. G. CORSO, *Le autorizzazioni amministrative dopo la legge sul procedimento amministrativo*, in *Studium juris*, 1998, par. 1-2, 1053 e ss., il quale, riprendendo un precedente dottrinario, definisce l'autorizzazione amministrativa, quale «*rimozione di un limite all'esercizio di un diritto*» e la distingue dalla concessione amministrativa in base alle differenti funzioni statuali svolte attraverso l'adozione di tali atti. Con l'autorizzazione, lo Stato svolge una «*funzione conservatrice*» di beni pubblici, quali la sicurezza o la sanità pubblica, rispetto alla «libertà individuale», mentre la concessione attiene alla «*funzione promozionale*» attraverso cui la pubblica amministrazione «*agevola lo sviluppo dell'attività individuale*»; conforme O. RANELLETTI, in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1992, III, 35 e ss. Un differente orientamento nega «*la priorità del diritto rispetto all'autorizzazione*» e di conseguenza le situazioni giuridiche costituiscono il «*risultato*» dell'atto di autorizzazione, si v. A.M. SANDULLI, in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1990, III, 233 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II.

[25]( ) Si v. E. CASETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, Milano, 2011, cap.VI, par. 11.6, 299; F. CIMBALI, *La responsabilità da contatto*, Milano, 2011, 96, il quale rileva l'autonomia di tali interessi rispetto al bene della vita.

[26](") Si v. F. CIMBALI, *op. cit*., pag. 94.

[27]( ) Si v. L. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACHI (a cura di), *Il prisma energia, integrazione di interessi e competenze*, cit., che individua nella disciplina dell'art. 12 oltre al regime dell'autorizzazione unica, anche quello della DIA applicabile agli impianti sotto soglia, così come un'attività libera che non richiede autorizzazione; G.C. BONARDI - C. PATRIGNANI, *Trasparenza e semplificazione nei procedimenti di autorizzazione dei parchi eolici in Italia*, Milano, 2010, cap. X, par. 2.3, 230, che analizzano i principali istituti di semplificazione, quali il procedimento unico ed omnicomprensivo, di cui all'art. 12 del decreto energie alternative e rinnovabili; M. BUCCELLO - S. VIOLA, *Vizi di legittimità e virtù dei procedimenti autorizzativi di impianti da fonti rinnovabili*, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 10, 11 e ss.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

centottanta giorni dalla presentazione della richiesta ([28]). In considerazione delle finalità di semplificazione ed accelerazione perseguite dalla normativa relativa a tale procedimento, secondo la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa tale termine costituisce un principio fondamentale nella legislazione statale ad oggetto il settore energetico ([29]).
Con la seconda censura dichiarata fondata, la società ricorrente si duole della illegittimità del decreto assessoriale n. 161, in relazione alle disposizioni sulla legge in generale e per contrasto con l'art. 13 del d.lgs. n. 387 del 2003. Come motivato con l'accoglimento della domanda cautelare, l'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003 è incompatibile con la previsione di meccanismi di dilazione procedimentali. A seguito delle modifiche al sistema degli incentivi per la produzione di energia da fonte rinnovabile, non è possibile dedurre il venir meno dell'interesse delle imprese istanti all'atto ampliativo ed introdurre ipotesi di decadenza per omessa presentazione di un'«*attualizzazione dell'interesse*» dopo che, malgrado le integrazioni documentali a seguito delle disposizioni sopravvenute, l'Amministrazione non ha nei termini di legge provveduto ad indire le conferenze di servizi. In base a tali considerazioni, secondo il Collegio il decreto impugnato ha introdotto un obbligo nei confronti delle imprese, con domande ancora pendenti per il rilascio del titolo abilitativo, non previsto dalla norma di legge.
Tale impostazione si conforma a quella espressa dal Giudice delle leggi di annullamento delle disposizioni regionali che, in violazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, introducevano nell'ambito del procedimento autorizzativo nuovi adempimenti rispetto alla previsione di legge nazionale ([30]). A tale stregua, la giurisprudenza costituzionale nel sanzionare la possibilità di introdurre delle «*moratorie*» all'*iter* autorizzativo, ha dichiarato illegittima la l.r. pugliese di sospensione delle procedure autorizzative in attesa dell'adozione della programmazione regionale ([31]). Così come, la giurisprudenza amministrativa ha annullato le norme regionali che hanno introdotto ipotesi di decadenza dell'istanza di autorizzazione non previste dalla normativa nazionale ([32]). Da quanto esposto deriva l'illegittimità dell'ulteriore provvedimento inosservante dell'ordine

---

[28]( ) Si v. F. CIMBALI, *op. cit.*, 95, il quale rileva che il profilo partecipativo, pur costituendo quello prevalente nella casistica, non è l'unico in quanto può sussistere una violazione di tali interessi per omessa conclusione del procedimento nel termine stabilito dalla legge.

[29]( ) Si v. Corte cost. n. 224/2012, cit.; Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, in *Riv. giur. amb*., 2007, 304; Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 293; Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, 2005, 3165; Cons. Stato, Sez. V 9 settembre 2013, n. 4473, in *Riv. giur. edil*., 2013, 6, I 1254; T.A.R. Molise, Sez. I 15 gennaio 2007, n. 20, in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2007, 2-3, 34, ha espresso come il potere di moratoria dell'amministrazione viola l'art. 11 del d.lgs. n. 387 del 2003, che i procedimenti di autorizzazione di tali impianti sono di pubblica utilità e come tali sono indifferibili ed urgenti. Si v. L. PIZZANELLI, *op. ult. cit.*, il quale individua nella conferenza dei servizi il fulcro del momento partecipativo; in *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, cit., cap. I, par.4.2 analizza la partecipazione procedimentale, quale mezzo in grado di superare il contrasto tra gli interessi pubblici e quelli espressi dalla società, mentre al par. 5 in riferimento alla decisione amministrativa rileva la contrapposizione tra gli interessi generali e partecipativi ed in particolare tra esigenze di risultato ed istanze partecipative dei privati coinvolti nel procedimento amministrativo.

[30]( ) Si v. Corte cost. 1° aprile 2010, n. 124, in *Giur. cost*., 2010, 1461.

[31](") Si v. Corte cost. 9 novembre 2009, n. 364, cit.

[32](") Si v. T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 4 luglio 2012, n. 676, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

cronologico di presentazione, previsto dall'art. 14.3 del d.m. 19 settembre 2010, in quanto l'Amministrazione ha inteso procedere alla convocazione delle conferenze di servizi delle domande pendenti secondo l'elenco cronologico «*epurato*», mercé i provvedimenti di archiviazione/decadenza (impugnati) per l'omessa «*conferma di interesse*». Nel caso di specie, i princìpi espressi dalla Corte costituzionale ed in precedenza dalla giurisprudenza amministrativa conducono all'illegittimità della delibera di Giunta regionale, con cui l'Amministrazione ha dato mandato all'Assessore regionale per l'energia di formulare la proposta afferente l'indicazione delle aree non idonee all'istallazione di specifiche tipologie di impianti di cui al comma 3 dell'art. 2, d.p.reg. 18 luglio 2012, n. 48 ed al Dirigente del Dipartimento regionale all'energia, di predisporre nelle more della definizione ed approvazione del provvedimento in premessa, la sospensione delle procedure autorizzative delle istanze pendenti ([33]). Il Collegio richiama quanto espresso in sede cautelare, che la delibera di Giunta regionale, pur essendo un atto d'indirizzo, è emesso da un organo burocratico e può determinare un arresto *sine die* del procedimento, per la natura «*ordinatoria*» del termine spirato per la proposta di decreto presidenziale di individuazione delle aree non idonee all'installazione di tali impianti, in violazione della normativa citata e dei termini prescritti ([34]).

In merito alla terza doglianza, si lamenta la violazione del decreto assessoriale n. 412 del 3 ottobre 2013, rispetto all'art. 12, d.lgs. cit. e all'art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale. Tale decreto è stato emanato a seguito del mandato della delibera di Giunta n. 319 del 2013 riconosciuta illegittima ([35]).

Il Collegio in contrasto con l'argomentazione del ricorrente, rileva che nessuna disposizione consente di arrestare i procedimenti in attesa di nuova individuazione di aree non idonee a ricevere tali impianti, in quanto a differenza dei permessi di costruire o istanze di concessione edilizia, le opere per cui è causa rispondono per espressa previsione normativa ad una diversa finalità di pubblico interesse di limitare le emissioni di gas nocivi ed evitare la dipendenza dei Paesi dalle fonti energetiche fossili.

Nelle fattispecie analizzate, il rapporto procedimentale assume rilevanza ai fini del giudizio ove sono stati tutelati gli interessi procedimentali lesi dalla violazione di specifiche discipline relative all'*iter* procedimentale avente ad oggetto tale autorizzazione, riconoscendo una tutela demolitoria e quindi invalidante le singole delibere inosservanti gli obblighi previsti dalla normativa del settore ed

---

[33]([") Si v. T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 5 dicembre 2006, n. 10412, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[34]( ) Inoltre, è stata invocata dalla ricorrente la contrarietà della normativa che dispone un aggiornamento del calendario per le conferenze di servizi, richiamando il d.a. n. 161/2013, in difformità all'ordine cronologico delle domande pendenti e l'Amministrazione ha sanzionato con l'archiviazione delle istanze non corredate dall'ulteriore (illegittimo) adempimento della presentazione di «*manifestazione di attualità di interesse*».

[35]( ) Si v. F. Garufi, *Il rapporto procedimentale*, Milano, 2013, che qualifica le ipotesi in cui la legge n. 241 del 1990 attribuisce dei diritti partecipativi, con obblighi di comportamento in capo all'amministrazione, come rapporti di natura obbligatoria per il privato partecipante ed esamina le conseguenze in merito alla responsabilità e all'impugnabilità del provvedimento finale. L'autore analizza le fattispecie di interessi procedimentali previste dalla legge n. 241 del 1990, il cui regime presenta delle criticità ed in particolare la questione del rispetto del termine di conclusione del procedimento; V. Antonelli, *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, 2007, cap. IV, par. 2.7, 108 e ss. che espone il dibattito relativo alla relazione procedimentale, ricostruita come rapporto obbligatorio ed in particolare osserva come assuma rilievo l'interesse ad agire in un contesto di rapporti economici e giuridici certi e prevedibili; S. Agrifoglio, *Le Sezioni Unite tra vecchio e nuovo diritto pubblico: dall'interesse legittimo alle obbligazioni senza prestazioni*, in *Europa e diritto*, 1999, 1251, individua delle obbligazioni senza obbligo primario di prestazione, in riferimento alle quali si configurano dei nuovi diritti soggettivi il cui fondamento è costituito dall'art. 1175 c.c. che impone alla pubblica amministrazione dei doveri di solidarietà e la tutela dell'affidamento ingenerato nei privati.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

in particolare il termine di conclusione del procedimento in centottanta giorni ([36]). Si conclude, sollevando un dubbio relativo alla possibile configurazione di una lesione del legittimo affidamento del privato, laddove il legislatore ha previsto il termine di conclusione dell'intero *iter* procedimentale nel perseguimento di specifiche finalità sopra esposte ([37]).

3. *Alcune considerazioni conclusive: il bilanciamento degli interessi confliggenti nel settore energetico.* Alla luce di quanto esposto è opportuno effettuare alcune considerazioni ulteriori rispetto alla fattispecie affrontata dalla sentenza in commento, in merito all'uso razionale ed equilibrato delle fonti energetiche in una prospettiva ecosostenibile.

Al riguardo, giova rilevare che gli impegni conseguenti al Protocollo di Kyoto, costituiscono solo una tappa di avvio di un percorso *in itinere*. L'art. 3 della direttiva n. 2001/77/CE prevede gli obiettivi indicativi nazionali. In attuazione di tale norma europea, l'art. 2, comma 167, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2008) prevede «la ripartizione fra Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea».

Nella relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa ai progressi nella realizzazione degli obiettivi di Kyoto e di Europa 2020 è espresso l'impegno dei 28 Stati membri e dell'Islanda di realizzare congiuntamente la riduzione delle emissioni nel periodo 2013-2020 in media del 20 per cento rispetto ad ogni anno di riferimento ([38]). In attuazione di tale obiettivo generale, nel 2014 la Commissione ha previsto nell'ambito di un quadro di politiche dell'energia per il periodo successivo al 2020, obiettivi specifici di riduzione del 40 per cento entro il 2030 delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990, di riduzione annuale delle emissioni, con una quota di energie rinnovabili consumate di almeno il 27 per cento e l'efficienza energetica del 30 per cento da raggiungere in tale arco temporale ([39]). Inoltre, nell'attuale contesto economico di dipendenza dell'UE nelle importazioni di risorse energetiche, la Commissione ha adottato una strategia europea di sicurezza energetica, nell'ambito del quadro 2030, i cui obiettivi sono di diversificare le fonti di approvvigionamento esterne, potenziare le infrastrutture energetiche, completare il mercato dell'energia ed implementare il risparmio energetico. Il perseguimento degli obiettivi indicati richiederà il sostegno a livello europeo attraverso misure di attuazione, di finanziamento e di

---

[36]( ) Si v. F. GARUFI, *Il rapporto procedimentale*, Milano, 2013, che qualifica i diritti partecipativi ed i corrispondenti obblighi di comportamento dell'amministrazione, previsti dalla legge n. 241 del 1990, come rapporti di natura obbligatoria ed esamina le conseguenze relative alla responsabilità e all'impugnabilità del provvedimento finale da parte del privato partecipante. In particolare, l'autore analizza gli interessi procedimentali rispetto alla questione del rispetto del termine di conclusione del procedimento.

[37]( ) Si v. V. PIETROBON, *Affidamento*, voce *Enc. giur*., I, Roma, 1988, 1; R. SACCO, *Affidamento*, voce *Enc. dir*., I, Milano, 1958, 661; F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «trenta» all'«alternanza»*, Milano, 2001, 131.

[38]( ) Si v. la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, in merito ai progressi nella realizzazione degli obiettivi di Kyoto e di Europa 2020 del 28 ottobre 2014, COM(2014) 689 final ed allegato, ai sensi dell'art. 21 del regolamento n. 525/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea, in *www.cde.it*.

[39](") Si v. par. 5 e seguenti.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

controllo. Il perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di inquinamento atmosferico richiederà la ricerca, la promozione e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e delle tecnologie compatibili con l'ambiente, l'impegno degli Stati ed una pianificazione nazionale finalizzata a rendere competitivo, sicuro e sostenibile il settore energetico.
In attuazione di tali obiettivi, si pone la questione di conciliare l'esercizio delle attività economiche con la tutela dello sviluppo sostenibile a seguito della liberalizzazione nel mercato della produzione e di distribuzione dell'energia ([40]). Nel nostro ordinamento, giova per un verso incentivare l'iniziativa economica privata attraverso specifiche misure, quali le agevolazioni fiscali e la riduzione della burocrazia e per altro verso arginare tali attività imprenditoriali, attraverso la previsione di strumenti di regolazione del settore, quali gli *standard* e le certificazioni ambientali e la previsione di divieti con conseguente irrogazione di sanzioni amministrative per l'inosservanza degli stessi ([41]). Tali misure possono creare dei potenziali conflitti tra gli interessi coinvolti, allorquando lo sviluppo di fonti di energia alternativa presenta un forte impatto sul territorio e come tale può ledere il paesaggio ([42]). Al riguardo, il comma 3 dell'art. 12 prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la realizzazione delle opere connesse, di infrastrutture e le modifiche richiedono un'autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. L'incidenza del principio di integrazione nelle politiche europee è da coordinare con il principio di proporzionalità nelle misure a salvaguardia dell'ambiente, crescita economica, promozione e miglioramento della qualità della vita e della salute ed a garanzia di un uso razionale del territorio ([43]).

---

[40]( ) Si v. E. Di Salvatore, *La tutela dell'ambiente*, in S. Mangiameli, (a cura di), *L'ordinamento europeo, le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, par 5, 546, secondo cui la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile costituiscono un unico obiettivo e il bilanciamento si svolge non per «*coordinare interessi diversi già individuati ma per configurare interessi diversi (...) di volta in volta da soddisfare*»; S. Grassi, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo, le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, secondo cui lo sviluppo sostenibile «*comprende sia le esigenze della tutela e della promozione*»; M. Cecchetti, *Princìpi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 108.

[41]( ) Si v. F. Cocozza, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, 2003, cap. IV, par. 4-6, 281- 289, che afferma la necessità dell'applicazione di «*regimi amministrativi*» limitativi delle libertà economiche a tutela di un ambiente salubre, che può essere leso da tali attività economiche ed individua gli «*sforzi congiunti*» tra gli Stati nel conciliare l'ambiente con lo sviluppo economico attraverso la previsione di *standard* ambientali e degli enti pubblici ed imprese nel «*responsabilizzare*» alla protezione delle risorse sostenibili; S. Amorosino, *Poteri amministrativi e intraprese finanziarie*, Torino, 1999. Si v. A.M. Battisti, Welfare *e* no profit *in Europa: profili comparati*, Torino, 2013 cap. III, par. 7, 108, che considera i «*regimi amministrativi*» quali «*logiche di arresto*», rispetto all'esercizio delle libertà economiche; G. Ruffolo, *Lo sviluppo dei limiti*. *Dove si tratta della crescita insensata*, Bari, 1994, 105 e ss., il quale individua le questioni relative all'individuazione dei limiti alle attività economiche aventi un impatto sull'ambiente.

[42]( ) Si v. T.A.R. Molise, Sez. I 8 aprile 2009, n. 115, in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2009, 2, 78, secondo cui il conflitto tra la tutela del paesaggio e dell'ambiente non si può risolvere secondo una gerarchia o una preminenza dei valori coinvolti, ma attraverso un confronto concreto ed una ponderazione degli interessi.

[43]( ) In merito all'applicazione del principio di integrazione, L. Pizzanelli, *op. ult. cit*., il quale individua i riferimenti normativi dell'integrazione degli obiettivi di miglioramento della sostenibilità ambientale e di tutela della salute nel Trattato di Lisbona e nell'art. 1, comma 3, lett. *e*) della l. 23 agosto 2004, n. 239; in *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, cit., 135, afferma che la gestione ambientale è da integrare «*nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche*».

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

In conclusione, secondo la scrivente, nel settore energetico è auspicabile l'attuazione della «*sussidiarietà circolare*», i cui contorni sono oggetto di un dibattito aperto, applicabile attraverso l'individuazione dei limiti dell'intervento pubblico e dei privati in tale settore, ed un'integrazione tra i diversi livelli di governo territoriali coinvolti nell'assunzione di decisioni relative alla pianificazione ed al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa sopra esposta ([44]).
In merito all'attività interpretativa della normativa applicabile alla fattispecie in esame, a mio modesto avviso si rileva l'importanza di un'interpretazione svolta non solo secondo una razionalità formale, ma anche materiale sia a livello burocratico che nella fase conflittuale dell'intervento giurisdizionale, al fine di garantire l'effettività di tale disciplina. Siffatto *modus operandi* consentirebbe di interpretare la normativa analizzata, oltre lo stretto rigore letterale in modo coerente con lo scopo perseguito dal legislatore di garantire un uso sostenibile delle risorse energetiche ([45]).

Maria Carmen Agnello

---

[44]( ) Si v. A.M. BATTISTI, *op. cit*., cap. III, par. 7, 107-108, secondo cui la sinergia tra la pubblica amministrazione ed i privati richiede un maggiore intervento di quest'ultimi, a tutela dai «*rischi sociali*» ed «*un arretramento dell'intervento statale ed una focalizzazione sulla funzione di governo strategico del sistema di* welfare». Ciò ha fondamento nel Titolo V della Costituzione, che nel sancire la sussidiarietà verticale ed orizzontale, consente di diversificare le decisioni in coerenza al territorio di riferimento. Si v. M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014, il quale affronta alcune rilevanti questioni giuridiche, sociali, politiche ed economiche; F. COCOZZA, *op. cit*., parte I, cap. III, 86- 87, individua nell'ambito della pianificazione territoriale gli strumenti che consentono di individuare le «*diverse vocazioni del territorio e le potenzialità di sviluppo sostenibile*».

[45]( ) Si v. R. BETTINI, *La sociologia del diritto positivo*, Milano, 1998, cap. III, par. 3, 50-51, il quale, riprendendo quanto esposto da M. WEBER, considera la razionalità formale quale «*calcolo, logica e generalizzazioni*», mentre la razionalità materiale implica una «*coerenza*» rispetto «*non al calcolo o alla logica*», quanto nel «*raggiungimento di obiettivi*» o nel «*rispetto di valori*». Si v. G. LAZZARINI, *Razionalità e senso in un passaggio d'epoca*, Milano, 2002, 64, che, riprendendo quanto espresso da R. BOUDON, individua un concetto di razionalità «*soggettivizzata*» a chi «*compie l'azione*» ed evidenzia le differenze tra la razionalità di «*posizione*» da quella di «*disposizione*» degli attori sociali.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it